

Fiscalidad y política. Continuidades y cambios en las prácticas de financiamiento de los pueblos rurales durante el Estado de Buenos Aires.

Canedo y Mariana.

Cita:

Canedo y Mariana (2013). *Fiscalidad y política. Continuidades y cambios en las prácticas de financiamiento de los pueblos rurales durante el Estado de Buenos Aires. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/620>

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia 2 al 5 de octubre de 2013

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 72

Título de la Mesa Temática: Repensando la década de 1850 en Buenos Aires, las provincias y la nación

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Flavia Macias, Alejandro Eujanián, Fabio Wasserman

TÍTULO DE LA PONENCIA *Fiscalidad y política. Continuidades y cambios en las prácticas de financiamiento de los pueblos rurales durante el Estado de Buenos Aires*

Apellido y Nombre del/a autor/a Canedo, Mariana

Pertenencia institucional CONICET-UNMDP

Correo electrónico: mcanedo@gmail.com

FISCALIDAD Y POLÍTICA EN LAS MUNICIPALIDADES DE CAMPAÑA DURANTE EL ESTADO DE BUENOS AIRES

Mariana Canedo

(CONICET-UNMDP) mcanedo@gmail.com

El establecimiento de las municipalidades, como nuevo tipo de organización en el ámbito local, se impulsó en buena parte del actual territorio argentino, durante la década de 1850, para afianzarse en presencia y funcionamiento durante las décadas siguientes. La emergencia de la Confederación urquicista, y la posterior integración de Buenos Aires tras la década secesionista, generaron procesos de centralización que promovieron cambios en la articulación con las jurisdicciones provinciales, y de éstas, a su vez, con su propia estructura interna. (Ternavasio, 1995; Bonaudo y Sonzogni, 1997: 28).

En el plano jurídico se establecieron las bases para el posterior desarrollo. La Constitución Nacional sancionada en 1853 enunciaba que las provincias debían garantizar su régimen municipal (art.5), criterio que se puso de manifiesto en varias constituciones provinciales. Entre los primeros ejemplos se encuentran la Constitución de Jujuy y Córdoba (1855), Santa Fe y Corrientes (1856), que fueron posteriormente reglamentadas en el funcionamiento y en la administración los recursos municipales. Por su parte, como veremos, en 1854 la Constitución del Estado de Buenos Aires avanzó en la misma dirección pero por fuera de la Confederación, (Ternavasio, 1991, Paredes, 1995, Bonaudo y Sonzogni, 1997, Conti, 1997; Canedo, 2011; entre otros).

Bonaudo y Sonzogni consideran a las primeras pautas legales destinadas al ordenamiento municipal como expresiones de un estado transicional hacia la concepción de la Constitución de 1853, incluyendo la propuesta del ciudadano “universal” como base del poder soberano pero también responsable directo del sostenimiento del Estado a través de la contribución, propia del liberalismo. Hay consenso entre los estudiosos del tema sobre que el proceso de municipalización fue largo, complejo, integró diferentes dimensiones, y tuvo claros avances, mesetas y contramarchas. La transición señalada anteriormente caracterizó lo que podemos considerar un primer período en la conformación de las municipalidades, como otra forma de organización de lo local, que partiría de 1852 y alcanzaría distintas duraciones

en torno a la década de 1870, según las provincias.¹ ¿Qué distinguiría esta primera etapa? No son muchos los trabajos realizados sobre la conformación de municipalidades para estos años, pero podemos señalar brevemente tres características que parecieran haber sido compartidas, hasta donde conocemos.

Por un lado, el proceso de conformación de municipalidades tuvo una extensión limitada, concentrándose en las capitales provinciales, antiguas ciudades capitulares a las que se les agregó excepcionalmente algún otro caso, como la ciudad-puerto de Rosario. Otra característica propia de esta etapa es la relación tutelada establecida por los gobiernos provinciales con las municipalidades que tuvo diferentes manifestaciones.² Por último, las leyes y reglamentos sobre la organización de las mismas y la administración de los recursos, tanto como su puesta en funcionamiento fueron graduales aunque estuvieron espaciados a distintos ritmos.³

¿Qué sucedió en el Estado de Buenos Aires? El proceso de conformación de las municipalidades también tuvo un manifiesto impulso durante la década de 1850, compartiendo características de etapa de transición. Sin embargo, aspectos de la conformación histórica de la jurisdicción, junto con la condición de estado secesionista por casi una década en un contexto de enfrentamientos políticos y militares con la Confederación, y de conflictos en sus fronteras y la campaña, le propiciaron particularidades importantes.

Venimos abordando la conformación de los pueblos rurales en Buenos Aires desde el siglo XVIII hasta el establecimiento de las primeras municipalidades de campaña, haciendo hincapié en las relaciones que sus autoridades y vecinos entablaron con los

¹ La supresión de los cabildos en los estados provinciales, comenzada en 1814 en Entre Ríos y finalizada en 1838 en Jujuy, no fue reemplazada por instituciones que concentraran los asuntos de orden local, sino que éstos fueron redistribuidos en organismos dependientes de las provincias (Salas de Representantes, Justicia ordinaria, etc.). Si bien es cierto que la Constitución de Catamarca de 1823 y la de Jujuy de 1839 incluyeron cuestiones sobre el régimen municipal, será recién tras Caseros cuando comience una transformación en este sentido. (Ramos, P.)

² Sirva como ejemplo que el propio ministro de gobierno de la provincia de Santa Fe fue el encargado de la municipalidad de la ciudad capital, y el jefe político departamental para Rosario nombrado por la provincia. (Bonaudo, 2006). En San Salvador de Jujuy, durante casi toda la década de 1860, el poder ejecutivo de la provincia de Jujuy asumió las funciones del cuerpo municipal y la administración de las rentas ante reiteradas quejas por dificultades en el funcionamiento de la municipalidad, ante la inasistencia de los municipales a las reuniones y el bajo interés en las elecciones. (Conti, 1997:38-39).

³ En este sentido, Bonaudo analiza los marcos legales 1858, 1860, 1863, 1865 y 1872 para Santa Fe, y Conti observa que en 1858 se establecieron la Ley de municipios, la de patentes y el Reglamento de distribución de aguas; en 1860, se autorizó el cobro de multas, y en 1861, se dictó el Reglamento para el funcionamiento del mercado en Jujuy.

poderes “centrales” en cada etapa, desde diferentes perspectivas. En el presente trabajo presentamos un análisis de las modificaciones y las continuidades que la elaboración de los primeros presupuestos de las municipalidades de campaña generó en el financiamiento de los pueblos durante buena parte de la década de 1850.⁴

El estudio de los presupuestos, en tanto instrumentos que colaboraron en la construcción estatal, nos permite avanzar en cuestiones vinculadas con la construcción de los gobiernos locales desde la “política de los presupuestos”, (Carmagnani, 2010; 359).⁵ Específicamente, enfocamos la experiencia de elaboración y presentación de presupuestos anuales por parte de las municipalidades de campaña en la década de 1850, experiencia inédita para la región que pareciera haber pasado desapercibida historiográficamente. Su duración alcanza unos pocos años, pero su estudio permite seguir profundizando el conocimiento sobre las relaciones entre las municipalidades y el gobierno del Estado de Buenos Aires.

1. Municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires

La Constitución del Estado de Buenos Aires sancionada en 1854 preveía el establecimiento del régimen municipal “en todo el Estado” (art. 170). Cinco meses después, se sancionó la Ley de Municipalidades ya adelantada en la Constitución y aun antes en comunicaciones internas del ministro de gobierno a los jueces de paz que instaba a armar las “Comisiones municipales”. (Canedo, 2011) La ley, organizada en 77 artículos agrupados en dos secciones “para la Ciudad” (Buenos Aires) y “para la Campaña” (56 y 20 respectivamente, y el último de forma) otorgaba indudable importancia a la organización de la municipalidad de (la ciudad de) Buenos Aires. Pero también, la presencia de las municipalidades de campaña en la misma ley, supone una

⁴ Las fuentes utilizadas fueron, fundamentalmente, leyes, reglamentos, acuerdos y comunicaciones vinculados con el establecimiento y funcionamiento de las municipalidades realizados durante el Estado de Buenos Aires; presupuestos presentados por las autoridades locales al ministro de gobierno para 1857, 1858 y 1859 (56 elevaciones); notas que acompañaron los presupuestos; y los presupuestos generales del Estado de Buenos Aires. La documentación édita corresponde a los tomos del “Registro Oficial del Estado de Buenos Aires” (en adelante R.O.), mientras que los legajos de presupuestos y comunicaciones se encuentran en el “Ministerio de Gobierno del Estado de Buenos Aires” (en adelante MGEBA), ambos en el Archivo General de la Nación (en adelante, AGN), de Buenos Aires.

⁵ Por “política de los presupuestos” Carmagnani hace referencia a la intensa vida parlamentaria que en un marco de división de poderes con el Ejecutivo permitió en México durante la segunda mitad del siglo XIX, la discusión, modificación y aprobación de los presupuestos, en un marco de interacción no carente de tensiones. Ampliamos el concepto, considerando que la política en general, y en particular de los presupuestos, involucró a más actores sociales y ámbitos institucionales, lo que nos permite analizar cómo se articuló la intensa vida parlamentaria del Estado de Buenos Aires con las tensiones al nivel de las municipalidades de campaña.

temprana valoración que resulta novedosa. De la lectura de los artículos se desprende una conceptualización específica de éstas últimas por parte de las autoridades y legisladores de Buenos Aires. Las municipalidades de campaña resultan un modelo diferente al de municipalidad-ciudad (aplicado las capitales y alguna ciudad destacada de las provincias); estaban pensadas como municipalidades-partido, articuladas fuertemente a estas jurisdicciones (equivalentes a los departamentos en otras provincias), algunas desde mediados del siglo XVIII (Ternavasio, 1995).

Compuestas por el Juez de Paz del partido y cuatro “propietarios vecinos” elegidos, las municipalidades de campaña se correspondieron con los pueblos cabecera de las jurisdicciones, generalmente los únicos conformados, y eran las encargadas del “régimen económico y administrativo” de cada uno de los partidos (art. 57), debiendo “promover y consultar los intereses materiales y morales del partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos (art. 63).⁶ En febrero de 1856, tras un año signado por enfrentamientos bélicos entre el Estado y la Confederación, se sanciona el “Reglamento de las Municipalidades de Campaña” que afianza desde su denominación y sus 35 artículos la especificidad de las mismas.

La conformación de municipalidades fue claramente impulsada desde el gobierno del Estado en sus primeros años de gestión a partir de decretos, notas, comisiones, etc. dirigidos a los jueces de paz de todos los partidos. La respuesta local en cada juzgado, determinó diferentes ritmos de concreción, aunque la mayoría se encontró funcionando en uno o dos años.⁷

2. Los primeros presupuestos: una etapa tutelada en las finanzas municipales.

La relación tutelada del gobierno del Estado de Buenos Aires hacia las municipalidades se puso de manifiesto en varios aspectos, siendo el funcionamiento de las finanzas locales uno de ellos. Impulsar la formulación de presupuestos por parte de

⁶ Los intentos de cercenar la dimensión política a las municipalidades es una característica tan generalizada en las leyes y reglamentaciones de todas las provincias como poco practicable. Más aun cuando éstas fueron confirmadas desde la legislación, por lo menos en el Estado de Buenos Aires, centrales en la organización de las elecciones (práctica que se venía generando en tanto pueblos cabeceras de sus partidos.

⁷ Los pueblos de la campaña de Buenos Aires no habían tenido la experiencia de gobierno que habían otorgado los cabildos (con excepción de Luján) producto en parte por la puja de control que ejerció el cabildo de la ciudad de Buenos Aires sobre su jurisdicción. (Canedo, 2006 y 2012).

los gobiernos no era una propuesta nueva a mediados del siglo XIX.⁸ Sería a nivel de las municipalidades de campaña, buscando abarcarlas en conjunto, donde la experiencia resultó novedosa.⁹

Para algunas de estas autoridades resultó una actividad novedosa, y si bien las formas de presentación fueron simples, manifiestan su desconocimiento para la formulación y sobre el circuito que recorrerían los presupuestos.¹⁰ Los presupuestos elaborados por las municipalidades se presentaban al ministro de gobierno, quien los evaluaba (en algunos expedientes, el ministro señala que “el gobernador” considera, aunque puede ser retórico). Según los expedientes analizados serían tres las posibilidades: el ministro devuelve el presupuesto con observaciones sobre lo que hay que modificar, explicitando en algunas oportunidades que el presupuesto no está aprobado; el ministro señala solo algún gasto específico que sería presentado a las Honorables Cámaras en el momento oportuno –no para ese año-, siendo considerado el resto del presupuesto; el ministro no realiza observaciones (y pareciera, en base a algunas quejas posteriores, no comunicarse con la municipalidad correspondiente). A continuación se realiza, por parte del gobierno, la presentación a la Legislatura “con los demás de la administración pública” (art. 72 de la Ley de Municipalidades, en el apartado “Para la Campaña”) para su tratamiento, eventual modificación y posterior aprobación. En la presentación del presupuesto general, los ingresos y gastos expresados en los presupuestos de campaña parecieran quedar agregados, con algunas excepciones que iremos viendo, por lo que no hemos podido seguirlos.

2.1. Los ingresos estimados

⁸ Fundamentalmente, el tema de la elaboración de los presupuestos municipales surge ya con la Constitución del Estado de Buenos Aires, sancionada en 1854 (art. 50 y 170), en la Ley de Municipalidades de 1854 (art. 57 y 63 y específicamente art. 68 y 73), en el Reglamento de las Municipalidades de Campaña de 1856 (art. 7), y desde este último año las reiteradas notas del ministro de gobierno para que los presupuestos se realizaran (Canedo 2011:286-288)

⁹ Las 56 elevaciones de presupuestos realizadas corresponden a 38 municipalidades: 7 se presentaron en 1856, 37 en 1857 y 12 en 1858. Bahía Blanca fue la última municipalidad, dentro de los expedientes hallados, en realizar el presupuesto (presenta por primera vez en 1858, para el año 1859). Baradero, San Pedro y Exaltación de la Cruz presentan presupuestos para los tres años. No hemos ubicado presupuestos correspondientes a: Lobos, Tandil, Dolores, San Vicente, Quilmes, San José de Flores

¹⁰ Por supuesto que los jueces de paz ya venían cobrando algunos impuestos y administrando gastos en el ámbito de su jurisdicción, lo nuevo consistió en la elaboración de estimaciones de ingresos y gastos para el año entrante en el marco de los derechos municipales permitidos y que tuviesen que estar aprobados por el gobierno.

Los ingresos o entradas posibles de ser considerados por las municipalidades se encontraban limitados en principio a las diez “rentas” autorizadas en la Ley de Municipalidades (art. 71). Se incluían el derecho a corrales para el abasto, multas, derechos a peaje y pontazgo, la renta obtenida de solares de propiedad pública, el “canon enfiteútico” a cobrar por terrenos públicos de los ejidos de los pueblos, 20 pesos por cada guía expedida, 50 pesos por cada visita anual a los negocios para realizar la inspección de los pesos y medidas utilizadas, el 10% de la Contribución Directa cobrada en cada partido, y un único derecho de 100 pesos a cobrar por la delineación de “edificios” en cada solar. Si bien hay impuestos a ser aplicados específicamente en los pueblos, el ámbito de extensión suele ser el partido de las municipalidades.

Hemos analizado los ingresos presupuestados por cada municipalidad en otra oportunidad, por lo que nos limitaremos a realizar algunas consideraciones compartidas por la mayoría de los casos analizados. (Canedo, 2012)¹¹

Como sucede en los presupuestos de las otras jurisdicciones, la base de los impuestos estipulados es de tipo indirecto. El cobro de las guías a la circulación, los derechos de corrales, o de patentes, pesas y medidas son los impuestos más extendidos, estimados en los presupuestos de casi todos los partidos, y en más del 20% constituyen por sí solos más de la mitad de los ingresos calculados.

Junto con estos, podemos considerar los derechos de “peaje y pontazgo”, los de “ingreso al puerto”, y los de “introducción de madera”. Los derechos de peaje y pontazgo son calculados como posible renta municipal solo por las municipalidades de Arrecifes y Salto, pueblos que se conformaron vinculados con el comercio del siglo XVIII de la frontera mercantil interoceánica o hacia el norte atraído por la influencia de Potosí.¹² Una aclaración (“Acuerdo”) realizada en 1857 sobre el cobro de estos impuestos en San José de Flores y Belgrano ayuda a precisarlos y, posiblemente a explicar su poca extensión. Los derechos de peaje y pontazgo serían considerados municipales en la medida en que el camino, puente u otra construcción similar, hubiesen

¹¹ Los montos presupuestados son variables pero más de la mitad de los presupuestos analizados no supera los 25.000 pesos, siendo un poco más del 10% los que superan los 75.000 (Ver cuadro 1 en el anexo). Desde algunas municipalidades recién instaladas o en situaciones planteadas como extremas, fueron pocos los ingresos considerados: Patagones, Ensenada, Bahía Blanca y Mar Chiquita en torno a los \$4000. En el otro extremo, se destacan por la cantidad de ingresos calculados (por encima de los \$70.000) las municipalidades de Luján, Chascomús y, sobre todo, San Nicolás

¹² Pergamino también presentaba características similares, pero no contamos con el detalle de las planillas de presupuestos.

sido realizados con rentas propias y su conservación demandara gastos (el ejemplo dado fue el camino que la municipalidad de Belgrano había abierto en el Bañado y el puente de Obligado que construyó sobre el arroyo Maldonado). En consecuencia, no se cobraría peaje alguno en el camino de San José de Flores, ni en el del Norte (“de arriba”) por ser “la compostura de ambos (...) costeadas por las rentas generales”¹³

Las “entradas al puerto”, impuestos no incluidos entre los primeros señalados en la Ley de Municipalidades, están presentes en municipalidades que se encuentran a orillas del río Paraná, como Las Conchas, Exaltación de la Cruz (“puerto de Campana”), San Pedro, Zarate y San Fernando (en los tres últimos resultó el mayor ingreso calculado. El otro impuesto no incluido en 1854 corresponde al “derecho por la madera” que también se localiza en presupuestos de municipalidades cercanas al río Paraná y sus islas (especialmente Baradero y San Nicolás)

Los derechos a multas según algunos informes de cobros realizados, suelen estar relacionados con el control de la propiedad de los ganados, su circulación dentro de los pueblos, regulaciones sobre las bebidas, el uso del cuchillo o los “juegos prohibidos”. Es decir, conocidas cuestiones que preocupaban a las autoridades desde la colonia. Por su parte, los “eventuales” o “extraordinarios” fueron rubros con contenidos variados, que estuvieron presentes en algunos presupuestos: “donaciones y haciendas tomadas a los indios” (20% del ingreso presupuestado en la municipalidad de Azul), “rancho donado a beneficio de la escuela del Pueblo” (21% en Chascomús), “sobrantes de los gastos de las fiestas de 9 de julio” (\$9, San Nicolás). También se incluye existencias en cajas anteriores, dinero por recibir por saldos de cuenta, etc.

Un impuesto directo calculado en casi todos los partidos correspondió al diez por ciento de la Contribución Directa. Elaborado y discutido durante el periodo rivadaviano, fue habitual durante el rosismo, continuando durante el Estado de Buenos Aires, sin el impacto esperado por sus defensores. (Santilli, 2010). Desde el punto de vista de los ingresos municipales, los montos calculados de su recaudación estuvieron mayoritariamente por debajo del 10% del total presupuestado. (Canedo, 2011)

¹³ En el presupuesto de gastos del Estado aprobado en 1858 se registraron \$2.088.100 correspondientes un millón y medio a “Obras públicas no Municipales en la Ciudad y Campana”, y \$400.000 “Con destino a la reparación de los caminos del Sud, Norte y Oeste, y Boca del Riachuelo”. (“Acuerdo” del 30-12-1857, R.O. 1857:197)

Por último, analizamos tres tipos de derechos municipales focalizado en los derechos al uso y a la propiedad sobre la tierra en los pueblos. La mayor novedad en estos casos reside en el impulso dado desde el gobierno del Estado de Buenos Aires al tema a través de diferentes acciones, que otorgaban más razones para convertir a las municipalidades en reguladores interesados en la tierra pública y el “ordenamiento” territorial de los “edificios” en los pueblos. (Canedo, 2011, 2012, 2013)

El derecho municipal a cobrar cien pesos por la delineación al realizarse un “edificio” en un solar se encuentra en la mayoría de los presupuestos con variaciones en los montos estimados. Los mayores montos se condicen lo que conocemos sobre la dinámica poblacional en la campaña, la estructura de la tierra en los pueblos, y las intervenciones políticas realizadas sobre la tierra durante etapas anteriores y en esa década. Así, se destacan los cálculos realizados en San Nicolás (\$8200), Chascomús (\$10000), Villa Mercedes (\$ 14000, representa el 32% de los ingresos presupuestados) y el recién conformado pueblo de Las Flores (\$15000, significa más del 50%). (Canedo, 2000; Banzato, 2001; Barcos, 2013; Canedo, 2010).

Los impuestos ante el arriendo de terrenos en los ejidos y para la venta de terrenos en los pueblos, ambos de terrenos públicos, corrieron en paralelo a pedidos de aclaraciones, informes, exposición de controversias suscitadas sobre la pluralidad de derechos alegados, y sobre las funciones y alcances específicos de los municipales en el ejercicio de estos derechos, cuyas actividades mantenían la necesidad de ser validadas por el Departamento Topográfico, ministro de gobierno y gobernador en última instancia. (Canedo, 2011) Los requerimientos encontraron límites en las decisiones que la legislatura se encontraba discutiendo pero que fueron siendo sancionadas paulatinamente fundamentalmente en lo que se refiere a los terrenos adjudicados durante el rosismo y a la tierra pública (Valencia, 2001). El contexto de enfrentamientos bélicos no favoreció el tratamiento.

Posiblemente por este contexto de indefinición es que encontramos solo cuatro municipios que consideran las posibilidades de ingresos a partir del arriendo de terrenos del ejido (Azul y Zarate con montos en torno a los \$500, y San Isidro y Chivilcoy con \$5500 y \$8000 presupuestados, respectivamente) (Infesta, ; Lanteri, 2012; Andreucci, 2012). Las estimaciones de venta de solares las encontramos en seis municipalidades:

Patagones, Azul y Morón cálculos entre \$1000 y \$2000, y Fortín de Areco, Zarate y Chascomús, con \$8800, \$10000 y \$15000 respectivamente).

Un último tema a plantear sobre los ingresos permitidos a las municipalidades es la búsqueda de ampliación de los mismos, especificados de manera limitada en 1854 (“por ahora”). Valentín Alsina, siendo ministro de gobierno, solicitó a los juzgados propuestas de impuestos a cobrar para cada partido. Las respuestas no tardaron en llegar,¹⁴ y como el ritmo de aprobación de nuevos derechos municipales fue lento, las municipalidades buscaron presionar sobre el tema, reiterando sus pedidos, o incorporándolos directamente en algunos presupuestos (que fueron rechazados). ¿En qué consistieron las propuestas? Las municipalidades basaron sus propuestas fundamentalmente en el cobro de la introducción o extracción de ganado y cereales del partido (se especifican los montos para los diferentes tipos y si eran para el abasto o saladero), la yerra de los animales, el cobro de patente para carretillas, carretas (con y sin llantas) o “todo rodado que haya en el partido”. En estos casos las respuestas llegaron, lentamente, pero sancionando en las Cámaras, y buscando uniformizar, los montos a cobrar en cada caso.

Otras propuestas, resultaron más particulares, como la presentada ya en 1854 por la “Comisión preparatoria de la Municipalidad” de Dolores. Para “la formación de fondos propios del Partido”, se plantea el pago por “todo poder judicial”, “todo traspaso de escritura pública”, disposiciones testamentarias, con variaciones según el monto en juego. Se considera también que: “Toda persona puesta en la cárcel no podrá salir de ella antes de haber satisfecho el estipendio de 10 pesos.” Otros cobros propuestos corresponderían “por cada puerta o ventana que en proyecto a abrir” o “por velar al finado”.

Las entradas presupuestadas no suelen ser observadas por el ministro de gobierno, con excepción de los casos en que ya se las estuviese aplicando o se incorporaran a los presupuestos, que no fueron pocos..

2.2 Los gastos calculados

¹⁴ Las propuestas presentadas, si bien con excepciones, suelen enmarcarse en el marco legal, como claramente especifican los municipales de Baradero “Proyecto de nuevos impuestos para el año 1859, que la Municipalidad de este Partido de conformidad al artículo 70 de la Ley de Municipalidades somete a la consideración del honorable Cuerpo Legislativo.”

Una mirada de los presupuestos, en conjunto, nos permite señalar que los gastos calculados por las municipalidades de campaña fueron mayoritariamente establecidos en relación a las funciones otorgadas por la ley y reglamento correspondiente. No sorprende, entonces, que se reiteren los ítems presupuestados, aunque hubo particularidades vinculadas a la situación de frontera (“Para obsequiar a Catriel y demás indios”, “gratificaciones a los chasques” en Azul), el establecimiento de puertos (construcción del camino que comunique al pueblo con el nuevo puerto, en Zárate), la reconstrucción de un templo, entre otras. Hemos analizado los gastos presupuestados por cada municipalidad en otra oportunidad, por lo que nos limitaremos a realizar algunas consideraciones comunes. (Canedo, 2011)

Un primer tipo de gasto considerado por las municipalidades de campaña estuvo constituido por los sueldos de empleados de cada municipalidad de campaña. Desde el periodo colonial, las autoridades locales no tuvieron una renta asignada para el desarrollo de sus funciones. Esta característica generó la necesidad de contar con un bienestar holgado para poder dedicarse el año a esas funciones, y fue un argumento reiterado para la no renovación del ejercicio o la no aceptación. La cantidad de renunciadas de los municipales elegidos, o las limitaciones encontradas por sus ausencias para el funcionamiento de algunas municipalidades no fue una situación extraordinaria (Canedo 2011; Conti, 1997). En este contexto, la posibilidad de cada municipalidad de contar con “los empleados que considerara necesarios” fue aprovechada. Surgida de la ley de Municipalidades (art. 75) y afianzada en su reglamentación, se otorgaba potestad a cada municipalidad para tener un secretario “rentado por ella o sin sueldo, como ella lo estime mejor o posible” (art. 32).

En los presupuestos la inclusión del sueldo mensual de un secretario aparece como un gasto generalizado, con montos que variaron entre \$300 y \$1000 mensuales, que fue fuertemente defendido. Los ministros de gobierno, fundamentalmente Alsina y Vélez Sarsfield cuestionaron la inclusión del sueldo, planteando como opción la ubicación de un municipal en ese lugar de manera rotativa o a un suplente. No tuvieron éxito, aunque en algunas municipalidades los sueldos se moderaron (Canedo, 2011).

Una situación similar se originó con el presupuesto de un “sobresueldo” para preceptor, y en varias municipalidades para preceptora –aunque con sobresueldos menores-, y hasta en algún municipio de un monitor para las escuelas del Estado. El

cuestionamiento se centró en que éstos ya tenían asignado un sueldo por parte del gobierno, situación que se refleja en el presupuesto general.¹⁵ Los montos dados por el gobierno del Estado, se argumentaba desde las municipalidades, no eran suficientes para mantener cubierto el cargo, y los sobresueldos se siguieron presupuestando. La misma lógica aparece en algunos municipios aplicada a “sobresueldos” para el cura del lugar.¹⁶ En ambas situaciones se hace referencias a compromisos (de sueldos) ya generados por las municipalidades para lograr que el preceptor o el cura fuese o se mantuviese en el lugar.

En las municipalidades con mayor población se fueron incorporando en los presupuestos para 1858 y 1859, sueldos para otros trabajos, algunos de ellos coyunturales: “encargado de trabajos públicos”, “oficial empleado en la revisión de corrales de abasto”, “encargado del Cementerio”, “encargado de la construcción del Cementerio”, “peón con el mismo objetivo”, “comisario de Tablada”, “ayudante de Policía y seis soldados”, “un comisario tasador de daños en las chacras”, encargado de las medicinas”, “empleado de Policía”, “empleado del Puerto”, recaudador de derechos de Abasto y alumbrado público”, etc. Desde la municipalidad de la populosa San Nicolás de los Arroyos llegó a proponerse que el presidente de la municipalidad fuese rentado.

Podemos agrupar un segundo grupo de gastos presupuestados por las municipalidades de campaña en relación a los edificios públicos y su mobiliario. Ya sea para el alquiler o compra de una casa para la propia municipalidad o la escuela, o la construcción, traslado o reparación de la iglesia o el cementerio, los montos de estos gastos fueron reiteradamente presentados, aunque resultaron elevados en relación a las posibilidades de las municipalidades. Las objeciones, nuevamente realizadas por Alsina o Vélez Sarsfield, se orientan a la necesidad de graduar los gastos, “emprender estas

¹⁵ En el presupuesto general del Estado de Buenos Aires, se detallan los gastos correspondientes a los sueldos mensuales, de igual monto, de un preceptor para la Escuela de cada partido. Ver RO, planilla 22 Departamento de Escuelas, pp210-211

¹⁶ Los “auxilios” mensuales otorgados a “algunos curas de la Ciudad y campaña, y obras Pías” variaba en monto según el partido: en Magdalena y San Antonio de Areco era de \$100 y \$150, en Quilmes y San Fernando de \$400 mientras que en zonas de frontera como “Rojas y Junín” (en conjunto), Patagones o Bahía Blanca era de \$1000 para cada uno. RO, Obispado, planilla 21. Estas ayudas, más allá de poder tener un monto limitado, o las orientadas a refacciones de los templos, formaban parte para el gobierno del ejercicio del patronato asumido por gobierno del Estado de Buenos Aires. (Comas, 2013). También se manifiestan, por lo menos a nivel de la Legislatura, intentos claros de regulación de los montos y formas de realización de los registros parroquiales católicos y de los protestantes, donde los presidentes de las municipalidades tomarían cierta supervisión de estas prácticas.

obras más adelante, cuando los recursos propios le den para llevarlas a cabo” escribirá Vélez Sarsfield al presidente de la municipalidad de San Isidro que emprendía la construcción de “la Casa Municipal y para Escuelas”; “no procurar proveerse de súbito de todo lo que necesiten” señalará Alsina al presidente de la Municipalidad de Morón, agregando que “deben por consecuencia suprimirse” los gastos de cuartel y cárceles que había presupuestado.

Además de los arreglos y alumbrados de calles, limpieza y otros servicios directos a los habitantes del pueblo, un rubro que aparece en varios presupuestos es el de las “Fiestas cívicas”: “Con destino a la Celebración de los Aniversarios de 25 de Mayo, 9 de Julio y Jura de la Constitución del Estado” (Municipalidad de Morón), o “Semana Santa y Patrona del Pueblo” en Villa Mercedes, entre otras.

Por último, consideremos que los gastos presupuestados fueron frecuentemente observados por el ministro de gobierno de turno, como hemos visto. Además de señalar supresiones o graduaciones en los gastos estimados, se propusieron otras formas para enfrentarlos: mantener las suscripciones entre los vecinos de los pueblos para el financiamiento de alguna de las construcciones planificadas. Esta práctica de larga data acompañó la dinámica de los pueblos rurales desde su conformación en el siglo XVIII. Es común encontrarla en tanto parte de los mecanismos sociales que consolidaban la lealtad a la monarquía, que otorgaba gracias y recompensas necesarias para el funcionamiento del sistema colonial. También es muy común identificarla en un expediente sobre la construcción de un templo en diferentes épocas, ante la recolección de limosna en el ámbito local pero también regional, auxilios para inundados de la ciudad o, a partir de contribuciones materiales, en la colaboración para el funcionamiento de fuertes. (Canedo, 2013; Comas, 2013; Barral, Rato, 2002) Una práctica similar de canalización de recursos por parte de los habitantes rurales fue analizada para los llamados “federales de bolsillo” durante el rosismo (Salvatore, 1998). Este tipo de contribuciones no compulsivas, junto al pago de impuestos a los que estaban exceptuados, entre otros comportamientos, fue interpretado como una forma de afición y construcción de afinidades políticas.

La continuidad de esta práctica social y política fue señalada por Alsina en 1856 al cuestionar gastos municipales presupuestados: “deben suprimirse o por lo menos reducirse, pues esos gastos siempre se han costado por suscripciones de los patrióticos

vecindarios de los pueblos de campaña, y por los arbitrios que han inventado, cuyo recurso no deben abandonar hoy las municipalidades” (nota Alsina al presidente de la municipalidad de Morón, 1856). La consideración de “vecindario” muestra pervivencias a adscripciones sociales y de cuerpo, más cercana al Antiguo Régimen, apeladas para operar en el espacio público, en vez de la más liberal de “ciudadanos” que coexistía en esos años. (Cansanello,)¹⁷

2.3 Los déficits de los presupuestos

Ingresos permitidos limitados y gastos calculados ambiciosos permiten inferir que los presupuestos municipales se caracterizaron por presentar importantes déficits. (Ver detalle cuadro 2, anexo) No resulta sorpresiva esta situación que caracterizó a buena parte de los presupuestos de las diferentes jurisdicciones, incluyendo a la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, es la magnitud del desequilibrio proporcional entre ingresos y gastos lo que si puede requerir mayor atención.

Nos detenemos en el presupuesto presentado por la municipalidad de Salto en 1857, que para ese entonces tendría unas 3000 personas. Las estimaciones de sus ingresos incluyen todos los derechos municipales permitidos, con excepción de los arrendamientos, y alcanzarían a \$9900 en el año. Los gastos calculados por los municipales consideran: el sueldo de un secretario (\$200 por mes), el de un comisionado para los corrales de abasto y recaudación de rentas (\$300 mensuales), una partida de policía (\$3200 mensuales), el preceptor de la escuela de varones (\$600 por mes), gastos “menudos” de la escuela (\$100 por mes), el alquiler de la casa para la escuela (\$300 por mes), un monto para edificar una casa para la escuela de niñas (\$50.000), otro monto para reparaciones del templo “que amenaza ruina” (\$200.000), para un cementerio (\$100.000), y para una “casa de prisión” (\$30.000). Es decir, \$460.800 calculados para gastos durante 1858, lo que generaría un déficit de \$450.900.

¿Qué sucedió con las observaciones realizadas por los ministros de gobierno a los presupuestos? Las cuestiones de forma fueron atendidas por las municipalidades, o por

¹⁷ ¿Pueden pensarse las suscripciones desarrolladas durante el Estado de Buenos Aires en términos de intereses económicos o de identificación al nuevo gobierno? Podría así considerarse, el comportamiento del juez de paz de Lobos, Mariano Cascallares de claro apoyo a Vélez Sarsfield, Mitre y Pellegrini, reconocido en la campaña (y la ciudad) por su ferviente adhesión al nuevo gobierno, y generador de múltiples suscripciones y actividades similares. Sin embargo, no es posible generalizar, y habría que considerar la extensión de los suscriptores, el alcance de los objetivos de las convocatorias, la frecuencia de las mismas, etc. para poder precisarlo.

lo menos parecieran no haberse reiterado; las cuestiones vinculadas con los gastos excesivos no tuvieron mayores modificaciones (Canedo, 2011). Podría plantearse que, como tendencia, el presupuesto no se modificó una vez elaborado, y se reiteró bastante para el año siguiente. La municipalidad de Morón es la excepción ya que en 1856 presentó un presupuesto a principios de marzo y otro a fines de abril, con una disminución de \$7000 de gastos en el segundo producto de las observaciones recibidas. Recibió \$5000 de “auxilio” ante el déficit que igual mantuvo, y en el presupuesto del año siguiente volvió prácticamente al primer presupuesto.

Hemos señalado que los municipales defendieron la mayoría de los gastos presupuestados, y que éstos son reiterados ante la “imperiosa necesidad”, profundizando las argumentaciones, y solicitando ayuda al gobierno. Esta se sintetizaba en el siguiente pedido “es imposible Sor. Ministro llevar debidamente la misión de esta Corporación, que me honro en presidir, si la mano poderosa del Exmo. Gob. no lo protege”

Los pedidos hacían referencia, algunos de manera específica, al artículo 73 de la ley de Municipalidades que planteaba: “Mientras las rentas municipales no alcancen a cubrir los gastos que demande el servicio del partido, el tesoro general del Estado proveerá las cantidades que falten para cubrir el presupuesto de cada distrito”. Una y otra vez, Alsina o Vélez Sarsfield al encontrarse como ministro de gobierno, explicaron a los municipales que:

aunque según la ley debe el tesoro general, cubrir los déficit de las rentas locales, esos déficits son los que resulten de presupuestos que le legislatura apruebe y en los cuales las municipalidades han de incluir naturalmente las obras, objetos y trabajos que se propongan emprender en el año siguiente, y este caso no ha llegado todavía

Sin embargo, en otros casos como el de la municipalidad de San Isidro que presentó un déficit de \$31774, se resolvió que:

en atención al erario público agobiado con las inmensas erogaciones a que tiene que hacer frente para la defensa de la Frontera y sostén del Ejército que la guarnece como igualmente por la atención que tiene que prestar según le es posible al Gobierno exigencias análogas de los demás Partidos de Campaña, ha resuelto se entregue a esta municipalidad para cubrir el déficit enunciado la suma de cinco mil pesos, que se ordena sea entregados a la municipalidad esperando de su reconocido

celo arbitrará los recursos que su patriotismo se sugiere para cubrir el resto de dicho déficit si aun resultase después de las medidas que los aconseja el Gobierno al efecto

Los cinco mil pesos que de manera explícita encontramos otorgados a Morón, a San Isidro y a algunas otras municipalidades no parecieran haber resuelto las aspiraciones de gastos, pero fueron incorporados con agradecimientos como ingresos “extraordinarios”. Sin embargo, los auxilios no quedaron allí, aunque no tengamos mayores detalles de su distribución. La planilla 32 del presupuesto general del Estado de Buenos Aires, denominada “Municipalidad de Ciudad y Campaña” consideró \$2.000.000, divididos en “Para atender al déficit de la Municipalidad de Ciudad” (\$1.500.000), y para la campaña \$500.000.

3. Conclusiones

La importancia que el Estado de Buenos Aires dio a los pueblos de la campaña fue notoria. Durante su funcionamiento el proceso de conformación de municipalidades tuvo un impulso importante. Esta característica la hemos planteado también para otras provincias y ubicado un primer periodo de transición puesto de manifiesto desde las nuevas constituciones sancionadas tras Caseros. ¿Compartió Buenos Aires las características enunciadas para las otras provincias?

El impulso legal al proceso de conformación de municipalidad fue compartido en Buenos Aires desde la formulación de su propia constitución, la ley de municipalidades y el reglamento de las municipalidades de campaña, realizados en menos de dos años. La rápida sanción de este marco normativo fue acompañada desde el gobierno del Estado de Buenos Aires por una rápida puesta en práctica a partir de diferentes medidas. La activa comunicación entre los juzgados, devenidos en municipalidades, y el ministro de gobierno es una clara manifestación. La elaboración de los presupuestos municipales formó parte del marco legal y del acompañamiento para su puesta en funcionamiento.

Sin embargo, esta rápida respuesta, encontró algunas limitaciones en el andar legislativo vinculado, por lo que hemos visto, con un ritmo más pausado en la sanción de nuevos impuestos municipales, y en los problemas acarreados por los derechos por la tierra, y la tierra pública en particular.

Una particularidad del proceso de instalación de las municipalidades en el Estado de Buenos Aires fue la extensión que adquirió de manera casi simultánea. Si bien el

proceso fue liderado por la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, el proceso no se detuvo en ella y a partir del modelo de municipalidad-partido abarcó unos cuarenta pueblos cabecera casos más. Los presupuestos municipales aparecen así como un instrumento de control territorial y poblacional, junto con otras medidas como la elaboración de un nuevo registro catastral que precisará los límites de cada partido

Por último, el estudio de los presupuestos de las municipalidades de campaña permitió, entre otras consideraciones, analizar aspectos de la relación tutelar que planteamos caracterizaba este primer periodo de las municipalidades. La presentación de presupuestos de las municipalidades de campaña resultó entonces fuertemente impulsada por el gobierno del Estado de Buenos Aires de diferentes maneras, y si fue claramente tutelada por este, lo fue de manera negociada, resistida y aprovechada por los municipales. Así, los municipales no modificaron los presupuestos, defendieron los secretarios o sobresueldos, y lograron según sus propias estimaciones, proponer y sostener gastos muy por encima de sus ingresos.

Bibliografía

Barcos, F. (2013) Pueblos y ejidos de la campaña bonaerense. Una historia sociojurídica de los derechos de propiedad y la conformación de un partido (Mercedes, 1780-1870), Rosario, Prohistoria.

Bonaudo, M. (1997) Marta Bonaudo, Elida Sonzogni, “Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1953-1890)”, en América Latina en la Historia Económica, N° 7, (México: Instituto Mora, 1997), 27-34.

Bonaudo, M., comp. (2006), La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912), Rosario, Prohistoria-Diario la Capital.

Canedo (2011) “Construyendo el territorio tras Caseros. Poderes locales y administradores en el Estado de Buenos Aires (1854)”, en Revista Antítesis, vol.4, n.8.

Canedo, M (2013) “Monarquías y élites regionales en torno a oratorios, “pueblos de españoles” y solares en la primera mitad del siglo XVIII” en Canedo, M. (compiladora) Poderes intermedios en la frontera,. Editorial EUEM-UNMDP, Mar del Plata, ISBN 978-987-1921-10-2

Canedo, M. (2011) “Mucho más que una cuestión de medidas. Las comisiones para el arreglo de los pueblos del Estado de Buenos Aires. Pergamino, Arrecifes, San Pedro, 1854-1856.” en Garavaglia, J. C. y P. Gautreau (editores) Mensurar la tierra, controlar

el territorio. América Latina, siglos XVIII y XIX, Rosario, Prohistoria Ediciones, pp.259-294, ISBN 978-987-1304-77-6

Canedo, M. (2012) “Sobre solares y quintas en los pueblos de Buenos Aires. Requerimientos locales y discrepancias estatales tras Caseros”, en Revista Estudios del ISHIR, No. 2, UER-ISHIR/CONICET, ISSN 2250-4397 [[http://www.revista.ishir.conicet.gov.ar/index.php./revista ISHIR](http://www.revista.ishir.conicet.gov.ar/index.php./revista%20ISHIR)]

Conti, Viviana y Salomé Boto, “Finanzas municipales en el siglo XIX. La emisión monetaria como recurso fiscal en argentina”, en América Latina en la Historia Económica, N° 7,(México: Instituto Mora, 1997), 35-45.

Ternavasio, Marcela, Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo, Tesis de Maestría, FLACSO Buenos Aires, 1991, cap. III.

Anexo

Cuadro 1. Presupuestos presentados por las Municipalidades de campaña (1856-1858)

MUNICIPALIDAD	1856	1857	1858
1. MORÓN	(X) X	X	
2. SAN ISIDRO	X	X	
3. BARADERO	X	X	X
4. SAN PEDRO	X	X	X
5. LUJAN	X	X	-
6. GILES	X	X	-
7. EX. DE LA CRUZ	X	X	X
8. RANCHOS	-	X	X
9. ARECO	-	X	-
10. SAN NICOLÁS	-	X	-
11. LAS FLORES	-	X	X
12. ENSENADA	-	X	-
13. PILAR	-	X	-
14. ZARATE	-	X	-
15. CHIVILCOY	-	X	X
16. PERGAMINO	-	X	-
17. SALTO	-	X	-
18. LAS CONCHAS	-	X	X
19. CHASCOMÚS	-	X	-
20. BRAGADO	-	X	X
21. MAGDALENA	-	X	-
22. TORDILLO	-	X	-
23. MONTE	-	X	X
24. ROJAS	-	X	X
25. MERCEDES	-	X	-
26. NAVARRO	-	X	-
27. FORTIN DE ARECO	-	X	-
28. MATANZA	-	X	-
29. BARRACAS SUD	-	X	-
30. AZUL	-	X	-
31. ARRECIFES	-	X	-
32. BELGRANO	-	X	-
33. CAÑUELAS	-	X	-
34. PATAGONES	-	X	-
35. 25 DE MAYO	-	X	-
36. MAR CHIQUITA	-	X	-
37. SAN FERNANDO	-	X	X
38. BAHÍA BLANCA	-	-	X
TOTALES	7	37	12

NOTA: No contamos con presupuestos correspondientes a Lobos, Tandil, Dolores, San Vicente, Quilmes, San José de Flores.