

LA BUROCRACIA EN EL RÍO DE LA PLATA. BUENOS AIRES, 1800-1861

Juan Carlos Garavaglia¹

Resumen:

En este trabajo, intentamos ver de qué modo la revolución de independencia alteró, en el caso el caso rioplatense, las estructuras administrativas heredadas del Imperio Hispano. Y en especial, cómo se reconstruyó, en el día a día revolucionario, el funcionamiento de la burocracia, uno de los aspectos esenciales de la construcción estatal latinoamericana del siglo XIX. La cuestión de la continuidad entre un periodo y el otro, los cambios estructurales en función de la construcción estatal, el papel de las redes sociales y de parentesco en el reclutamiento de los funcionarios, la relación entre empleos civiles y militares, como el tema de la estabilidad laboral, son algunos de los problemas tratados en el artículo.

Palabras claves: Río de la Plata, Burocracia, Construcción estatal, Redes sociales, Funcionarios.

Abstract:

In this paper, we endeavor to identify how the revolution for independence altered the administrative structures that were inherited from the Hispanic Empire in the case of the Rio de la Plata. In particular, we focus on how the functioning of the bureaucracy was reconstructed in the revolutionary day by day existence as it represents one of the essential aspects of the construction of the Latin American state in the nineteenth century. A few of the problems discussed in this article include the continuity from one period to another, the structural changes that were dependent on the construction of the state, the role of social and family-based networks for recruiting civil servants and the relation between civil and military posts as well as the subject of job stability.

Key Words: Rio de la Plata, Bureaucracy, Construction of the states, Social networks.

Introducción

A decir de Alexis de Tocqueville,² la continuidad estatal con el pasado (hecho que parecía ser desmentido en su época por las revoluciones políticas sucedidas a partir de 1789), surgiría de la estabilidad de las estructuras administrativas que persistirían pese a los profundos cambios políticos ocurridos después de la gran Revolución de 1789. La administración estatal sería entonces el nexo entre el “pasado” del Antiguo Régimen y el “presente” revolucionario, constituiría el gran hilo de continuidad entre las dos épocas. Obviamente, de esta observación de Tocqueville resultan las primeras preguntas que uno

¹ ICREA/Universitat Pompeu Fabra, Barcelona; École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris. Correo electrónico: juancarlos.garavaglia@upf.edu. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación *State Building in Latin America*, [ver <http://statebglat.upf.edu>], se trata de un *Advanced Grant* del *European Research Council*.

² Ver F. Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XIXe siècle)*, Paris, La Découverte, 2000. Sobre el rol de la burocracia en la continuidad entre el Antiguo Régimen y el estado postrevolucionario en Europa, ver también M. Fioravanti, *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turin, Giappichelli Editore, 1993.

tendría que hacerse en relación a las revoluciones de independencia en Ibero América: ¿alteraron éstas las estructuras administrativas? Y si fue así, ¿cómo se reconstruyó, en el día a día revolucionario, el funcionamiento de la burocracia? Por otra parte, ¿qué pasó con las carreras de los funcionarios al llegar la revolución?, ¿hay o no continuidad entre un periodo y el otro? Es evidente que la respuesta a estas preguntas sólo puede venir de los análisis pormenorizados de cada uno de los casos que estamos estudiando y que no puede haber una respuesta *a priori*. Nosotros lo haremos en este trabajo hablando del Río de la Plata desde fines del periodo colonial hasta los años sesenta del siglo XIX, guiándonos casi exclusivamente por la evolución de la burocracia en el ámbito de Buenos Aires, desde el periodo colonial hasta el Estado de Buenos Aires de los años cincuenta del siglo XIX.

Los altos burócratas coloniales

Comencemos por el principio: ¿cuántos eran y dónde trabajaban los altos funcionarios de la administración colonial que se hallaban en Buenos Aires al momento de la revolución de independencia de 1810? El libro de Susan Socolow³ trae los datos siguientes: 17 personas cumplían funciones en el tribunal máximo de la colonia, es decir la Real Audiencia; la Renta del Tabaco tenía 25 empleados; la Real Hacienda 48 y la Aduana 27. Había 17 empleados en la Secretaría del virreinato, incluyendo al propio Virrey y 9 personas trabajaban en el correo. En resumen, el cuerpo de funcionarios coloniales de primer nivel se componía de 142 empleados. O sea, un número bastante reducido de altos funcionarios que debía ocuparse de una parte importante de las cuestiones administrativas de ese área inmensa del entonces Virreinato del Río de la Plata que se extendía de Carmen de Patagones a La Paz (por supuesto, cada Intendencia tenía, además, sus propios funcionarios que no están contabilizados aquí). El total de empleados cobrando un estipendio estatal *en Buenos Aires* superaría fácilmente los dos centenares, aun cuando las cifras exactas no son fáciles de obtener para finales de la primera década del siglo XIX.⁴ Antes de continuar señalemos que el otro brazo de la burocracia –aun siendo un tipo peculiar de burocracia, pero Max Weber no duda en incluir a los oficiales del ejército en este marco⁵– es decir, el ejército y la marina, contaban con alrededor de 3.000 hombres bajo las armas con derecho a sueldo, es decir, sin tomar en cuenta a los miembros de la milicias, según los datos de Beverina.⁶ Pero, veamos a través de un ejemplo sintomático algunos aspectos de la carrera de los funcionarios coloniales.

³ S. M. Socolow, **The Bureaucrats of Buenos Aires, 1769-1810: Amor al Real Servicio**, Duke University Press, 1987, cuadro 3.1, p. 28.

⁴ Hemos trabajado con la **Guía de Forasteros del Virreinato de Buenos Aires** de 1803, escrita por José Joaquín de Araujo, editada en Buenos Aires por la Junta de Historia y Numismática Americana en 1908. No he hallado todavía datos cuantitativos para el periodo 1804-1810.

⁵ M. Weber, **Economía y sociedad**, México, FCE, 1983; Weber habla del “el moderno *ejército* burocrático conducido por *funcionarios* militares de tipo especial, llamados oficiales”, p. 176.

⁶ J. Beverina, **El Virreynato de las Provincias del Río de la Plata. Su organización militar**, Buenos Aires, Círculo Militar, 1992, pp. 206-213, 437-443.

Carreras y redes familiares

Cuando en agosto de 1804, Gaspar Lozano, Ministro Contador de las Cajas Principales de la Gobernación Intendencia de Córdoba del Tucumán, “solicita recaiga dho. Empleo en su hijo D. Narciso Lozano y Goyechea”,⁷ llevaba ya a sus espaldas una carrera realmente excepcional en cuanto a su longevidad: 52 años al servicio de la Corona en siete ciudades del vasto Imperio hispano, desde Cádiz a Córdoba, pasando por Buenos Aires, Lima, Jujuy, Chuquisaca (Charcas) y Mendoza (Cuadro 1). Una parte relevante de esta carrera transcurrió en San Salvador de Jujuy, en donde Gaspar esposó a María Teresa de Goyechea, miembro de una de las familias principales y más poderosas de la ciudad desde la época en que don Martín de Goyechea había llegado de Navarra a Jujuy en los años setenta del siglo XVII (señalemos que Lozano, originario de Pamplona, era también navarro). Vemos aquí un ejemplo de un hecho que se repite hasta el cansancio en las carreras burocráticas de los peninsulares en América durante la época colonial, es decir, enlazar con una familia destacada de la localidad en donde prestan su servicio (la ley lo prohibía taxativamente en el caso de los miembros de la Audiencia y otros altos funcionarios,⁸ pese a lo cual, con cierta frecuencia, incluso en esos casos, esa limitación jurídica era pasada por alto como lo mostraron Burkholder y Chandler).⁹ Las razones de este hecho son más que obvias, pues le permitían a ambos polos de esa relación, ventajas evidentes y muestran, en forma clara, los límites concretos de un auténtico proceso de burocratización “racional” en el Imperio hispano. Esto, por supuesto, no es para extrañarse dada la relevancia que tienen en esa sociedad las redes de parentesco en el proceso de constitución de los mecanismos de poder.

Cuadro 1: La carrera de Gaspar Lozano, 1752-1805.

| Fecha | Cargo | Lugar |
|------------|--|--------------|
| 14/1/1752 | Oficial de la Secretaría de Gobierno | Cádiz |
| 5/11/1756 | Oficial de la Secretaría de Gobierno | Buenos Aires |
| 13/7/1759 | Contador del Tribunal de Cuentas | Lima |
| 3/2/1761 | Oficial Real Contador | Jujuy |
| 27/12/1778 | Oficial Real Contador | Chuquisaca |
| 20/4/1780 | Oficial Real Contador | Mendoza |
| 22/11/1784 | Ministro Contador de las Cajas Principales | Córdoba |

Fuente: AGI-Buenos Aires, 28.

⁷ Todas las citas puntuales y las referencias al caso de Gaspar Lozano han sido tomadas del Archivo General de Indias, Audiencia de Buenos Aires [en adelante AGI-Buenos Aires], legajo número 28.

⁸ En la lista que presenta el mejor tratado general sobre la cuestión desde el punto de vista legal, no se incluyen los Oficiales de la Real Hacienda entre los que tienen vetado ese tipo de relaciones, consultar J.M. Mariluz Urquijo, **El agente de la administración pública en Indias**, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998, pp. 344-350.

⁹ M. A. Burkholder, D. S. Chandler, **De la impotencia a la autoridad: la Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808**, México, FCE, 1984. Más detalles para un caso iberoamericano concreto, en L. Arnold, **Burocracia y burócratas en México, 1742-1835**, México, Grijalbo, 1991.

Gaspar, como dijimos, pide que su hijo, Narciso, lo suceda en el cargo, dado que a su avanzada edad –le suponemos más de setenta años en 1804– se encuentra ya hace tiempo en las puertas de la jubilación, proponiendo dividir su sueldo entre su hijo y él mismo, para que después de su muerte (que ocurrió un año más tarde, en junio de 1805), Narciso gozara del entero emolumento. Y así será, pues por una solicitud, firmada en Madrid en abril de 1806, sabemos que ha sido ya nombrado como Oficial Contador de las Cajas Reales de Córdoba. Narciso Lozano había esposado en Jujuy a María Teresa de Zamalloa, hija de Miguel Gregorio de Zamalloa, perteneciente a una familia de funcionarios de origen vizcaíno.¹⁰ Otro hijo de Gaspar, Juan Manuel, había sido también presentado por su padre –al menos en dos ocasiones, en 1787 y 1804– a un cargo en las oficinas de hacienda de Córdoba; en la solicitud de 1804, el padre habla de la gran experiencia del hijo “por haverme acompañado y servido a mi lado 14 años en calidad de oficial meritorio”; no sabemos si esta solicitud finalmente tuvo éxito, sólo señalemos que Juan Manuel esposó a Antonia de Azcuénaga y Basavilbaso,¹¹ perteneciente a una extensa red familiar de burócratas coloniales y post coloniales, hija de Miguel de Azcuénaga, vástago de otra familia vizcaína.

Varias son las enseñanzas que nos deja este ejemplo de la segunda mitad del siglo XVIII. Ante todo, Gaspar Lozano tiene una carrera burocrática “típica”, siguiendo una serie de ascensos sucesivos en puestos ordenados jerárquicamente y en los que se respeta en general el criterio de antigüedad.¹² Pero, esta carrera no le impide saber manejarse con habilidad en un mundo en el cual las redes familiares y sociales se hallan en el centro de las relaciones de poder, al igual que, por otra parte, harán sus hijos. En este caso, es claro que los Lozano se mueven como peces en el agua en los ambientes de origen vasco-navarro del Río de la Plata. Y finalmente, no sólo su hijo mayor, Juan Manuel, ha trabajado como “meritorio” a su lado, sino que Gaspar recomienda a éste y a Narciso para ocupar un puesto como funcionarios y en esta sociedad a nadie le parece que ello desmerezca en absoluto los propios méritos de los candidatos. Es más, esto parece ser una prueba evidente de que se trata de personas idóneas para ocupar esos cargos. No es raro tampoco que un aspirante en esta época mencione los cargos de su padre como uno de los antecedentes relevantes de su hoja de vida profesional.¹³ Como veremos más adelante, este fenómeno continuará sin grandes cambios durante el periodo posterior.

¹⁰ Miguel Gregorio de Zamalloa era asesor del gobierno de Montevideo en 1802, tenía también a sus espaldas una buena carrera burocrática, ver el impreso de su relación de méritos en AGI-Charcas 28.

¹¹ Más adelante, volveremos a mencionar a este relevante grupo familiar.

¹² En 1790, en un informe sobre varios aspirantes al cargo de Oficial tercero de la Contaduría General de Buenos Aires, se elige un aspirante que posee mayor antigüedad en detrimento del Oficial cuarto, AGI-Buenos Aires 28, ver así mismo, J. M. Mariluz Urquijo, *El agente...*, op. cit., pp. 213-243.

¹³ Ver, por ejemplo, el memorial impreso del abogado Manuel Dionisio de Velazco, hijo del Oidor Decano de la Audiencia porteña en 1799, AGI-Buenos Aires 28. También, en AGI-Buenos Aires 27, Juan Manuel Alcalá García Ríos y Rojo, aspirante a un puesto en Indias recuerda “que sus Padres, Abuelos y Tíos se han dedicado en todo tiempo al Rl. Servicio”.

Los inicios de la construcción de un nuevo poder 1810-1820

Los porteños –que han comenzado unos días después del 25 de mayo a prepararse para resistir militarmente las amenazas que vienen de las dos o tres ciudades que no parecen dispuestas a aceptar al nuevo orden que se quiere imponer desde Buenos Aires– tratarán de consolidar su dominio. Para ello fueron construyendo, poco a poco, la estructura de un nuevo poder. No pasa un día sin que se dicten disposiciones en este sentido. Hacer una enumeración detallada sería aburrir al lector, pero algunas de estas medidas merecen ser mencionadas: conservación del “orden público” (11 de junio); recogida de armas (14 de junio); terrenos realengos (15 de junio); estados mensuales de la tesorería (29 de junio); organización de la secretarías (9 de julio); libre exportación de oro y plata (14 de julio); nombramiento de gobernador intendente en Mendoza (26 de julio) y en Córdoba (3 de agosto).¹⁴ Sin descuidar, por supuesto, las relaciones futuras con Inglaterra,¹⁵ ni el recambio de los cabildantes porteños por hombres ligados a la Junta.¹⁶ No hay dudas que estamos frente a un proceso de construcción de un nuevo sistema de poder.

En el Río de la Plata, el paso inicial fue imponer el 28 de mayo un juramento de fidelidad a la Junta revolucionaria¹⁷ (y esto se reitera más tarde con la Asamblea de 1813),¹⁸ en primer lugar, a los altos funcionarios, y después a todos los empleados que trabajaban en las oficinas gubernamentales. Se supone que todos los que juraron seguirían en sus puestos y, al contrario, aquellos reticentes¹⁹ habrían sido revocados si dudar, mas no tenemos muchos datos al respecto. Dreyfus nos señala que la fidelidad a los principios de

¹⁴ Todas estas disposiciones en **Registro Oficial de la República Argentina** (en adelante RORA), Buenos Aires, La República, 1880, tomo I, pp. 28-60.

¹⁵ Ver en **Mayo Documental**, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, tomo XII, 1963, pp. 21-35, el detallado memorial de lord Strangford a Wellesley del 20 de junio de 1810, en el que se refiere a una entrevista con un enviado de la junta.

¹⁶ RORA, tomo I, p. 79.

¹⁷ Veamos cómo relata la *Gaceta* de Buenos Aires del 7 de junio de 1810 este juramento, realizado el 28, de mayo en Buenos Aires: “Dos tardes seguidas apenas bastaron para recibir los votos de los funcionarios públicos e incorporaciones [sic] mas respetables. El eclesiástico, el regular, el militar, el togado, el empleado, el vecino, todos concurrieron á jurar la firmeza [sic] y estabilidad de la nueva obra...”. Hay que decir que las cosas fueron un poco más complicadas de lo que relata la *Gaceta*, pues se advierte la fuerte reticencia de algunas autoridades y de algunos *corps* de funcionarios (la Real Audiencia, los cabildantes, el Tribunal de Cuentas) frente a este juramento (ver RORA, tomo I, pp. 26-27). Más tarde, este juramento se simplificó, pues en 1811 era “Jura Vm. por Dios nuestro Señor y esta señal de (una cruz) de no atentar de ningun modo contra el sistema que baxo el reconocimiento del Sor. Dn. Fernando 7º sostiene el Gobierno de esta Capital”, cf. Archivo General de la Nación (en adelante AGN) X-44-6-2.

¹⁸ Copia del original aprobado por la Asamblea, AGN-X-3-8-10; ver asimismo otros detalles del juramento en RORA, tomo I, pp. 193-194. Hemos tratado el asunto en “Los primeros senderos de la revolución: la *opinión* en los balbucesos de la independencia rioplatense (1806-1813)”, en **Construyendo el estado, inventando la nación. El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX**, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.

¹⁹ Los miembros de la Real Audiencia juraron en mayo de 1810 con evidente reticencia y hasta protesta: “Seguidamente lo presto a nombre de la Real Audiencia, el Fiscal del Crimen, D. Antonio Caspe y Rodríguez protestando del acto, por que el Tribunal como inmediato representante de la Soberanía, jamas habia jurado sino al Soberano, ni debia jurar à otra autoridad: cuya protesta se le admitio, espresandole el Presidente que las circunstancias eran estraordinarias y estrechaban a la prestacion del juramento”, RORA, tomo I, p. 26. Este cuerpo, como veremos, fue uno de los primeros en ser revocado.

la Constitución americana era uno de los elementos a tomar en cuenta para proponer funcionarios en los inicios de la revolución de los Estados Unidos y entonces este aspecto no debería asombrarnos sobre manera. Además, no debemos tomar a la ligera el hecho del juramento, pues muestra hasta que punto el honor de un funcionario de la Corona era en ese momento algo bien tangible y relevante.

Seguidamente, ese mismo 28 de mayo, se comienza a establecer un nuevo organigrama de gobierno –sin tocar, por ahora, al heredado del periodo precedente– instituyéndose dos departamentos, el de Gobierno y Guerra, a cargo de Mariano Moreno, y el de Hacienda, a cargo de Juan José Paso.²⁰ Un documento sin fechar del Archivo de Buenos Aires –probablemente de esos mismos días²¹– establece un Reglamento, acompañado de una corta lista de funcionarios para cada departamento. Estos individuos, en su mayoría, ocupaban ya funciones en las áreas correspondientes, como el Tribunal de Cuentas y otras, que venían del periodo precedente. El Reglamento divide a los dos departamentos en varias “Mesas”, correspondientes a otros tantos despachos: la Mesa de Guerra, la Mesa del Perú, la Mesa del Norte y Relaciones Exteriores, la Mesa de Buenos Aires, la Mesa de la Tesorería del Estado “de fuera de la provincia de Buenos Aires”.²² De todos modos, los empleados que tomaron funciones entonces no eran más que una veintena para este primer organigrama estatal. Es evidente que Mariano Moreno, que parece ser el inspirador de la novedad, apunta a constituir un cuerpo de funcionarios fieles al gobierno y a las “nuevas ideas” que la revolución quisiera imponer.

Pero, además, hay aquí otra cuestión fundamental. Cuando se está rompiendo el vínculo con la madre patria es indispensable que esta burocracia en reorganización tome consciencia de estar ahora a la cabeza de un nuevo experimento político (la construcción de un Estado soberano), por lo tanto, debe renunciar a ser pasivamente una pequeña rama del gran árbol de la burocracia imperial y necesita aprender a programar hacia el futuro. Antes “sólo” obedecía, ahora debe formarse para innovar. Hay aquí un cambio que podríamos llamar *estructural* en la concepción de la administración de la cosa pública.²³ Esto no es poco, pues presupone una mudanza en la mentalidad que debe haber tomado un tiempo en instalarse, especialmente porque en los primeros años la cuasi única preocupación era... pagar a las tropas.

Así se inaugura un periodo de transición en el cual conviven los departamentos /secretarías²⁴ recién creados con las oficinas pertenecientes a la estructura administrativa del régimen precedente. Poco a poco, estos departamentos irán creciendo a medida que esas oficinas se van vaciando (o, lisa y llanamente, son incorporadas a los departamentos, en algunos casos, estando primero “en comisión” para ser después incorporadas

²⁰ RORA, tomo I, p. 27: “Reglamento para el ejercicio de la autoridad de la Junta” del 28 de Mayo de 1810, artículo III.

²¹ AGN, sala X-3-1-11, “Reglamento provisional de las Secretarías del Estado en sus respectivos Ministerios de Gobierno, guerra, y hacienda”.

²² Probablemente, una de las primeras veces que se habla de la “provincia” de Buenos Aires; se trata en realidad del Gobierno Intendencia de Buenos Aires, creado en 1812, cfr. RORA, tomo I, pp. 132-133.

²³ Esto se asemeja *mutatis mutandis* a lo que Maurizio Fioravanti llama el *autoriferimento* [la calidad autorreferencial] del poder estatal, cfr. M. Fioravanti, *Stato e costituzione...*, op. cit., p. 31.

²⁴ Como veremos, en la primera década post revolucionaria, los Departamentos suelen llamarse también Secretarías y más tarde, Ministerios.

oficialmente).²⁵ Porque, en efecto, rápidamente se comienza a “sanear” los despachos de todo funcionario que no se considere fiel al nuevo orden; pero, en general, nuestra impresión es que ello ocurre sobre todo con los funcionarios de nivel medio y alto, aun cuando faltan estudios pormenorizados al respecto. Sobre todo, los acontecimientos que siguen al intento de levantamiento de Álzaga en 1812 y las reacciones contrarias a los “españoles europeos” (prisión, internamiento, confinamiento a la frontera, etc.), deben haber tenido aquí mucha influencia.²⁶ El Registro Oficial constata a lo largo de sus páginas la reiteración de estas disposiciones que dejan fuera de la administración a los funcionarios “sospechosos” y, en algunos casos, ni siquiera se les permite jubilarse (en otros, se los jubila, pero sin estipendio...).²⁷ El mero hecho de haber nacido en España se transforma en poco tiempo en un pésimo antecedente para la estabilidad en el cargo y se llega incluso a reservar todo empleo a los nativos rioplatenses, si bien esta norma, demasiado rígida, es más tarde claramente suavizada (aunque en los años veinte un diario propone reservar los empleos para los nacidos en Buenos Aires).²⁸ Desde 1815, existen ya los tres departamentos o secretarías más importantes: Hacienda, Gobierno y Guerra.²⁹ el de Relaciones Exteriores nacerá en marzo de 1832 (cuando se le otorga al Gobernador de Buenos Aires la facultad de representar a la Confederación en el exterior), pues antes formaba parte del de Gobierno.³⁰

²⁵ Ver AGN-X-39-4-17.

²⁶ Cf. R.O. Fradkin, S. Ratto, “¿Qué hacer con los prisioneros españoles? La construcción del enemigo y las formas de dejar de serlo. Buenos Aires 1817-1818”, en D. Barrera, **La justicia y las formas de la autoridad**, Rosario, ISHIR, 2010.

²⁷ Ver RORA, tomo I, passim.

²⁸ En el diario *Teatro de la Opinión*, número 7 del 4 de julio de 1823, se dice “...yo creo que Buenos Aires estado independiente, debía tener en todos sus empleos hijos propios...Puede decirse sin hiperbole que como el cuerpo humano, el cuerpo civil, para sus funciones no puede servirse de miembros ajenos. No digo por esto que deben quitarse todos los empleados que no sean porteños: pero si que al dar los empleos se tenga en preferente consideración a estos que aquellos”.

²⁹ “Estatuto Provisional” de 1815, artículo XIII, cap. I, sección tercera, en A. Galleti, **Historia constitucional argentina**, La Plata, Librería Editorial Platense, 1987, volumen I.

³⁰ Ver RORA, tomo II, Buenos Aires, 1888, pp. 288-289.

Cuadro 2: Oficinas del Directorio de las Provincias Unidas, 1818.³¹

| Oficina | Empleados |
|-----------------------------|-----------|
| Superior Gobierno | 4 |
| Secretaría de Gobierno | 11 |
| Secretaría de Guerra | 8 |
| Secretaría de Hacienda | 11 |
| Cámara de Apelaciones | 11 |
| Tribunal de Cuentas | 18 |
| Tesorería general | 21 |
| Comisaría General de Guerra | 5 |
| Intendencia de Policía | 13 |
| Administración de Correos | 8 |
| Aduana del Estado | 27 |
| Resguardo | 5 |
| Comisaría de Vestuarios | 2 |
| Comisaría de Artillería | 2 |
| Comisaría de Marina | 6 |
| Protomedicato | 8 |
| Total | 161 |

Como se puede observar en el Cuadro 2, en 1818 todavía estamos en un momento de transición entre la estructura departamental y la vieja organización –no centralizada– del período colonial. Es interesante ver como este cuadro da una idea de diseminación de oficinas que no responde todavía a un plan estructurado de organización. Por ejemplo, en los casos de la Tesorería General, Aduana o el Resguardo, no se sabe que vínculos tienen con la Secretaría de Hacienda o la Intendencia de Policía con la Secretaría del Interior. Como veremos, esto cambiará radicalmente a partir de la creación de la provincia de Buenos Aires en 1821.

Pero, antes de continuar, habría que preguntarse si todos los que ejercían funciones estatales eran efectivamente “funcionarios”. Como sabemos, una parte importante de las funciones estatales en el período colonial y hasta más allá de mediados del siglo XIX era llevada a cabo por individuos que, sin ser funcionarios en el sentido weberiano –modelo que exponemos un poco más adelante–, cumplían sin embargo relevantes *funciones estatales*: los alcaldes ordinarios de los cabildos, ejerciendo en tanto jueces civiles y penales; los alcaldes de la hermandad, como jueces pedáneos en sus respectivos partidos, etc. Quienes cumplían esas funciones jurisdiccionales (en el sentido de *iuris dictio*, o sea, ejercer la calidad de “decir el derecho”), lo hacían como parte de sus obligaciones en tanto alcaldes ordinarios o de la hermandad, cobrando, en el caso de los alcaldes ordinarios, una muy pequeña cantidad como emolumento por cada actuación, pero no tenían nada que se

³¹ AGN-IX-6-1-3.

asemejase a un salario, ni eran, como es público y notorio, letrados, como tampoco seguían un *cursus honorum*, es decir que se alejaban muy claramente de la definición weberiana del funcionario.³² Por otra parte, si hablamos de los alcaldes de la hermandad y sus acólitos, los tenientes de alcalde, como también de sus seguidores después de 1821, los jueces de paz, ya sabemos muy bien que se hallaban inmersos en una extensa trama de relaciones familiares y esto aleja, en forma evidente, a estos individuos de cualquiera cosa que se parezca a las exigencias que Max Weber o Pierre Bourdieu³³ plantean respecto a los funcionarios del Estado, es decir individuos “separados del mundo social ordinario”, según el sociólogo francés. Por supuesto, y ello lo veremos en su momento, esto no quiere decir, ni mucho menos, que los funcionarios que más se acercan al modelo ideal en este periodo y en estas formaciones estatales latinoamericanas, estén totalmente separados de su medio social. Pero, además, hay una serie de profesionales, como los notarios, los agrimensores³⁴ e incluso los agentes mercantiles que sin estar integrados a la administración también poseen *funciones* estatales relevantes y su actividad está generalmente reglamentada por el Estado.

La organización de los Departamentos y las oficinas estatales a partir de 1821

Los acontecimientos de 1820, como es conocido, dieron como resultado la constitución de las provincias como entes autónomos y esto acarrió, obviamente, importantes cambios en la estructura de la burocracia estatal; ella estará ya decididamente centrada en los departamentos (más una nueva institución nacida en 1821, la Sala de Representantes, que cuenta también con un puñado de empleados).

³² Max Weber, hablando del tipo “ideal” del funcionario burocrático, dice: “Se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales* (‘monocracia’ oposición a ‘colegialidad’ de la que se hablará luego), los cuales: 1) personalmente libres, se deben solo a los deberes *objetivos* de su cargo, 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa, 3) con *competencias* rigurosamente fijadas, 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base selección según 5) *calificación profesional* que *fundamenta su nombramiento*—en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica calificación—, 6) son retribuidos *en dinero* con sueldos fijos, con derecho a pensión más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados); pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del ‘decoro Estamental’ (cap. IV), 7) ejercen el cargo como su única o principal *profesión*, 8) tienen ante sí una ‘carrera’, o ‘perspectiva’ de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores, 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, 10) y están sometidos a una rigurosa disciplina, y vigilancia administrativa.” Ver Economía y sociedad, op. cit., p. 176.

³³ P. Bourdieu, “Esprits d’État” en **Raisons pratiques: sur la théorie de l’action**, Paris, Editions du Seuil, 1994.

³⁴ Hemos tratado el tema en “Norm’s production in early Argentina’s administration: The topographic institutions of Buenos Aires Province from 1824 to 1864”, P. Gautreau, J.C. Garavaglia, mss. 2010.

Cuadro 3: Buenos Aires: Personal en actividad por repartición estatal, 1823.

| | Fuerzas armadas | Justicia y seguridad | Economía y hacienda | Educación | Salud higiene | Obras públicas | Gobierno y legislación |
|--------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|-----------|---------------|----------------|------------------------|
| Departamento de Guerra | 3058 | | | | | | |
| Departamento de Gobierno | | 35 | 6 | 12 | 12 | 14 | 111 |
| Departamento de Hacienda | | 101 | 131 | | | | |
| Sala de Representantes | | | | | | | 11 |
| Totales | 3058 | 136 | 137 | 12 | 12 | 14 | 122 |
| Porcentajes | 87.6% | 2.8% | 3.9% | 0.3% | 0.3% | 0.4% | 3.5% |

El Cuadro 3, que muestra los datos del presupuesto para el año 1823³⁵, en el momento crucial de las reformas impulsadas por Rivadavia, nos deja ver una serie relevante de cambios respecto a ese panorama que pintaban Socolow y el memorial de José Joaquín de Araujo para fines del periodo colonial. Las fuerzas armadas que integraban los ejércitos independentistas rioplatenses han sido reducidas considerablemente, una vez que esas guerras finalizaron para el Río de la Plata (llegó a haber casi 6.000 hombres de armas en 1815).³⁶ Además, se ha restablecido la paz con las otras provincias litorales, lo que lleva a la decisión de reformar el cuerpo de oficiales. Gracias a una ley de reforma de febrero de 1822 se retiró a más de 240 oficiales del ejército de Buenos Aires (si bien muchos de ellos volverán a ser reclutados durante la guerra con el Brasil de 1825/1828). Es decir, estamos ante un número de miembros permanentes del ejército (es decir, sin contar las milicias) relativamente bajo –y muy próximo al de fines del siglo XVIII- pero, de todos modos, se trata del primer ámbito “burocrático” del Estado y si le sumamos los cuerpos armados de control y represión, llegamos a más del 90% del personal que cobra un salario estatal. Al lado de eso, tenemos un sensible aumento respecto al periodo colonial en las áreas de economía y hacienda, como en la de gobierno. En la estructura administrativa del Departamento de Hacienda encontramos ahora a la Tesorería, la Contaduría y la Colecturía (junto con el Resguardo,³⁷ se halla aquí incluida la Aduana de la capital), el centro de

³⁵ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires [en adelante ROPBA], diciembre de 1822.

³⁶ A. Rabinovich, *La société guerrière. Pratiques, discours et valeurs militaires au Río de la Plata, 1806-1852*, Thèse de l'EHESS, Paris, 2010.

³⁷ El Resguardo (herencia colonial, ver en AGI-353, uno de sus primeros reglamentos) fue objeto, a partir de estos momentos, de una serie de nuevos reglamentos y disposiciones que muestran claramente el papel clave que estaba adquiriendo en el proceso de financiación estatal; ver RORA, tomo II, decreto del 19 de mayo de 1826, pp. 132-133; decreto del 8 de octubre de 1828, ibidem, p. 229 y el detallado “Reglamento para el servicio del Resguardo”, que consta de 140 artículos, del 18 de julio de 1832, ibidem, pp. 292-298. Hay que notar que sus oficiales y guardas, si bien no tienen un estatuto propiamente militar, están sometidos a un régimen muy cercano a éste –dadas sus funciones de control– y como ocurrió en 1835, cuando se hará una “limpieza” de militares no adictos, también se efectúa idéntica operación en el Resguardo, dejando afuera a 5 oficiales y 33 guardas, ver RORA, tomo II, 13 de agosto de 1835, p. 351.

gravedad económico del Estado. Se advierten asimismo unas tímidas aperturas a nuevas áreas como educación, salud y obras públicas.

Veamos ahora, la situación en 1841 (Cuadro 4). Varios son los elementos que deberíamos señalar al analizar estos datos, un año, es cierto muy peculiar en la historia del rosismo.³⁸

Cuadro 4: Buenos Aires: Personal en actividad por repartición estatal, 1841.

| Repartición | Total | Fuerzas Amadas | Justicia y seguridad | Economía y Hacienda | Iglesia | O t r o s burocracia | Otros |
|--------------------------|-------|----------------|----------------------|---------------------|---------|----------------------|-------|
| Departamento de Guerra | 7922 | 7922 | | | | | 111 |
| Departamento de Gobierno | 1363 | | 116746 | | 95 | 55 | |
| Departamento de Hacienda | 197 | | 87 | 105 | | | 5 |
| Departamento de RR.EE. | 20 | | | | | 20 | |
| Junta de Representantes | 16 | | | 16 | | | |
| Totales | 9518 | 7922 | 1300 | 121 | 95 | 75 | 116 |
| Porcentajes | 100% | 83,2% | 13,6% | 1,3% | 1% | 0,8% | 1,2% |

Primero, hay dos áreas que han crecido en forma evidente: el Departamento de Guerra y el de Gobierno (y, dentro de éste, en especial, todas las funciones ligadas a la seguridad: policía, guardias nocturnos urbanos –los llamados “serenos”–, las partidas armadas dependientes de los jueces de paz) e incluso el Departamento de Hacienda posee su lote de guardianes, con los soldados y marineros del cuerpo del Resguardo. Si recordamos que había 2.245 milicianos en actividad, es decir, que recibían un salario durante ese año tan particular, llegamos a la conclusión de que casi uno de cada cuatro o cinco habitantes masculinos adultos desempeñaba alguna función relacionada con la guerra, la represión o el control. Una proporción poco habitual,³⁹ pero que muestra con otros datos, algo que ya sabemos a través del análisis de los presupuestos.

Pero la “verdadera” burocracia se ha mantenido en términos generales: entre los departamentos de Hacienda, Gobierno y Relaciones Exteriores, tenemos 242 funcionarios en actividad que cobran un salario, siendo, como no era de extrañar, el Departamento de Hacienda quien se lleva la palma con 105 empleados en la Contaduría, la Tesorería y la Receptoría. Es éste, como ya dijimos, el “corazón” económico del Estado. Por supuesto,

³⁸ Desde 1839 el régimen de Juan Manuel de Rosas vive momentos críticos: conspiraciones en Buenos Aires –la del coronel Ramón Maza–, invasión armada unitaria que recorre el norte provincial encabezada por el general Lavalle y alcanza a llegar a las puertas de Buenos Aires (con el abierto apoyo de Francia), accionar de la Liga del Norte desde Tucumán, levantamiento de los grandes propietarios en el sur de la campaña. Además, el bloqueo resultante del conflicto con Francia tuvo casi paralizado al comercio de exportación durante los años 1838/1840, en medio de una inflación galopante. Este es un año bisagra en la historia del rosismo. Hay un antes y un después de 1839/1840.

³⁹ Incomparable frente a ejemplos europeos del periodo moderno, cf. A. Rabinovich, *La société guerrière...*, op. cit.

como lo muestra el cuadro, el peso de estos funcionarios frente a aquellos que están ligados a algún cuerpo armado o de represión es muy menor. Pero, además, no olvidemos que en 1835, cuando Juan Manuel de Rosas asume la gobernación con las “facultades extraordinarias” otorgadas por la Sala de Representantes, procede a una rápida limpieza del personal estatal opositor y deja afuera, no sólo a una cantidad impresionante de oficiales del ejército,⁴⁰ sino también a decenas de funcionarios del Estado.⁴¹ Es decir, hubo aquí un recorte muy evidente del personal estatal. Y además, se han casi eliminado los pagos a instituciones y acciones que el régimen (en realidad, Juan Manuel de Rosas) considera superfluas en ese momento de gran tensión: la Universidad, las obras públicas y hasta una parte del personal del Hospital de Hombres... Paralelamente, si miramos las fuentes con atención, vemos que las formas de control de los gastos se han acentuado de manera “racional”: el borrador de los gastos de cada departamento, al igual que el de cada oficina, es controlado por los contadores generales que deben firmar el expediente, dando fe de su detallado conocimiento de las cuentas presentadas.⁴² Pasemos ahora al final del periodo del Estado de Buenos Aires, con los datos correspondientes a 1861.

Cuadro 5: Estado de Buenos Aires: Personal que recibe un sueldo estatal por áreas y reparticiones, 1861.

| | Fuerzas armadas | Justicia y seguridad | Economía y hacienda | Educación y cultura | Salud higiene, acc. púb. | Obras públicas | Gobierno y legislación | Totales |
|----------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|----------------|------------------------|--------------|
| Ministerio de Guerra | 6.584 | | | | | | | 6.584 |
| Departamento de Gobierno | | 764 | | 266 | 111 | 3 | 81 | 1.225 |
| Municipalidad de la ciudad | | 264 | | 39 | 98 | 133 | | 534 |
| Ministerio de Hacienda | | | 363 | | | | | 363 |
| Cámaras legislativas | | | 11 | | | | 24 | 35 |
| Totales | 6.584 | 1.028 | 374 | 305 | 209 | 136 | 105 | 8.741 |
| Porcentajes | 75,7% | 11,8% | 4,3% | 3,5% | 2,4% | 1,6% | 1,2% | 100% |

⁴⁰ A. Zinny en **Historia de los gobernadores de las provincias argentinas, Provincia de Buenos Aires, 1810-1853**, Buenos Aires, Editorial Huemul, 1942, tomo 2, p. 300, da la cifra de 155 oficiales, pero, se queda corto; en realidad, desde la primera lista del 14 de abril de 1835, hasta la última del 23 de julio de ese mismo año, más de 210 oficiales serán “dados de baja y borrados de la lista militar”, ver RORA, tomo II, pp. 343-349. Esta medida había sido precedida por una ley de la Junta de Representantes que ya había “reformado” –pero, sin borrarlos de la lista militar– a más de 130 oficiales, de coroneles mayores para abajo, RORA, tomo II, pp. 337-338. Esta distancia entre la ley aprobada por la Junta y la decisión tomada por el propio Rosas, esconde evidentes diferencias entre ambos poderes.

⁴¹ En ROPBA, 1835, a partir del 15 de abril –dos días después de haber asumido el gobierno– Rosas casi no deja pasar un día sin despedir a algún funcionario, incluyendo a varios curas de las parroquias porteñas entre los afectados, ver en especial las pp. 72 a 151. También se borra de la lista de jubilados a varios individuos no afectos al régimen.

⁴² Ver los borradores de 1838 a 1842, en AGN-X-25-4-3.

Como puede verse en el Cuadro 5, hubo dos cambios fundamentales entre la provincia de Buenos Aires en 1841 y el Estado de Buenos Aires en 1861, en vísperas del triunfo de los liberales porteños frente a la Confederación.⁴³ El primero de ellos es la relación entre el total de los cuerpos armados y de represión frente al resto de quienes reciben un estipendio estatal. Si en el fatídico año de 1841 aquellos llegaban a un porcentaje casi increíble del 97% del total (y no habíamos incluido allí a los milicianos en actividad...), ahora en 1861 ese porcentaje –si bien sigue siendo altísimo, mostrando con claridad donde se halla todavía el núcleo duro del poder del Estado– ha descendido a un 11%, situándose en el 86% del total.⁴⁴ Y, por el otro lado, hay ahora un total de 1.206 empleados estatales que pueden ser considerados miembros de la burocracia, representando un 14% del personal estatal. Otra vez, el “corazón” de esta burocracia se halla en el Departamento de Hacienda que ha casi triplicado su número de funcionarios, pero también es visible de qué modo se han desplegado las funciones del Estado: educación, salud e higiene, obras públicas...

Más aún, este cuadro sólo muestra un aspecto de los cambios sucedidos después de la caída de Rosas en 1852. En efecto, también hay que señalar que hubo una revalorización salarial importante. El Gráfico 1 muestra los detalles de esta cuestión.

⁴³ Los datos incluyen, como se puede ver en el cuadro, a los empleados municipales de la ciudad de Buenos Aires.

⁴⁴ Tal como hemos hecho en los cuadros precedentes, hemos restado en la columna de justicia y represión a los jueces y empleados de la justicia (un cuerpo que posee en forma creciente muchas de las características weberianas que definen a los auténticos funcionarios) y los hemos sumado al total de la burocracia.

Gráfico 1:

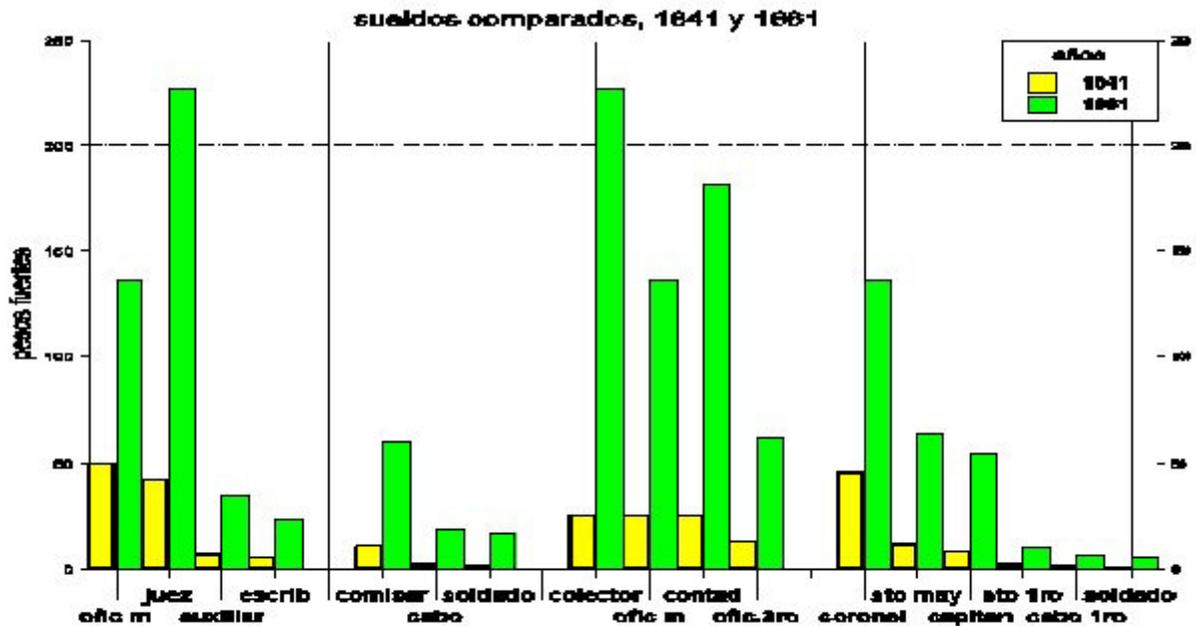


Gráfico 1:

Parece evidente que las diferencias entre los dos años son muy marcadas. Y para algunos funcionarios, como los jueces de primera instancia, el colector general y el contador general, esa diferencia resulta abismal; también se nota, en el caso del ejército, el distanciamiento de los oficiales respecto de los suboficiales. Es decir, no hay dudas de que esta fuerte revalorización de los salarios de los altos funcionarios (que ahora superan incluso a los de la alta oficialidad del ejército, como se puede ver comparando el incremento entre 1841 y 1861 de los sueldos del colector, del contador y del oficial mayor del Departamento de Hacienda en relación al del coronel⁴⁵ del ejército) es uno de los elementos claves de la política de “despliegue” del Estado que hemos ya mencionado y que corresponde al periodo del Estado de Buenos Aires (1853-1861). Esta revalorización del sueldo de los altos funcionarios tiene dos objetivos: por un lado, hacer de la función pública una posición deseable y, por el otro, democratizar – limitadamente– el acceso a los puestos más altos de la administración, al posibilitar que el elegido provenga de familias

⁴⁵ Recuérdese que los grados superiores de la oficialidad eran, ordenados de menor a mayor: sargento mayor, teniente coronel, coronel, coronel mayor y brigadier general.

de menores recursos. Este hecho es claramente contradictorio con la situación imperante en ese mismo momento en las cámaras representativas del Estado de Buenos Aires, pues tanto los diputados como los senadores no reciben ningún estipendio por ejercer sus cargos, lo que limita socialmente el acceso a esta función tan relevante⁴⁶ y muestra con claridad cual es el perfil social de los representantes.

Podríamos ahora resumir en dos cuadros la evolución de la burocracia en relación al total de los individuos que cobran un estipendio estatal entre 1823 y 1861 (las fuentes son las ya citadas en los cuadros precedentes).

Es fácil observar que el crecimiento de los asalariados no militares, y por lo tanto la disminución relativa del peso de los miembros de las fuerzas armadas en el presupuesto estatal, resulta bastante indudable en el transcurso del periodo elegido. Pero estos individuos que cobran un estipendio del Estado están lejos de ser todos “oficinistas”, pues hay aquí policías, serenos y guardianes del Resguardo de la Aduana. El Cuadro 6 nos muestra entonces cual es el peso de las diferentes categorías:

Cuadro 6: Relación entre el total de asalariados y los militares.

| | Asalariados | | Militares | | Totales |
|------|-------------|-----|-----------|-----|---------|
| 1823 | 421 | 12% | 3058 | 88% | 3.489 |
| 1841 | 1.596 | 16% | 7.922 | 83% | 9.518 |
| 1861 | 2.157 | 24% | 6.584 | 75% | 8.741 |

Cuadro 7: Personal de control/represión y burocracia civil

| | Control y Represión | | Burocracia Civil | | Totales |
|------|---------------------|-------|------------------|------|---------|
| 1823 | 122 | 3.8% | 297 | 8.5% | 3.489 |
| 1841 | 1.300 | 13.6% | 296 | 3.1% | 9.518 |
| 1861 | 1.014 | 11.6% | 1.143 | 13% | 8741 |

El periodo de Rosas se destaca entonces como aquel en el cual el peso de los que trabajan en los diversos organismos de *control* (serenos nocturnos y guardianes del Resguardo aduanero) y de *represión* (policías) es el más relevante. Pero no hay que olvidar que los guardianes del Resguardo de la Aduana, si bien, como ya dijimos, estaban semi militarizados (y no eran auténticamente “oficinistas”), son empleados indispensables al buen funcionamiento de este organismo para evitar el contrabando o los fraudes. Por otra parte, la Aduana constituye el corazón del sistema recaudatorio sobre el que descansan las finanzas estatales, es decir, los empleados del Resguardo deben ser considerados plenamente como una parte integrante de la “burocracia” relacionada en forma directa con los ingresos fiscales. De todos modos, resulta evidente el crecimiento de la burocracia que posee un carácter estrictamente civil después de 1852. Más allá del incremento de los

⁴⁶ Hay que subrayar que no ocurre lo mismo con las Cámaras legislativas de la Confederación Argentina, pues en éstas desde el principio de impuso el criterio de que los representantes debían cobrar un estipendio adecuado para poder vivir en Paraná durante el desarrollo de las sesiones.

individuos que se desempeñaban en las diversas oficinas del Estado de Buenos Aires, tampoco es ajena a este crecimiento de la cantidad de empleados civiles la puesta en marcha, a partir de 1854, de la municipalidad de la ciudad, una nueva área de gobierno que llegaría a contar en 1861 con 270 empleados (sin tomar en cuenta a los 264 serenos nocturnos que han pasado ahora a trabajar bajo control municipal).

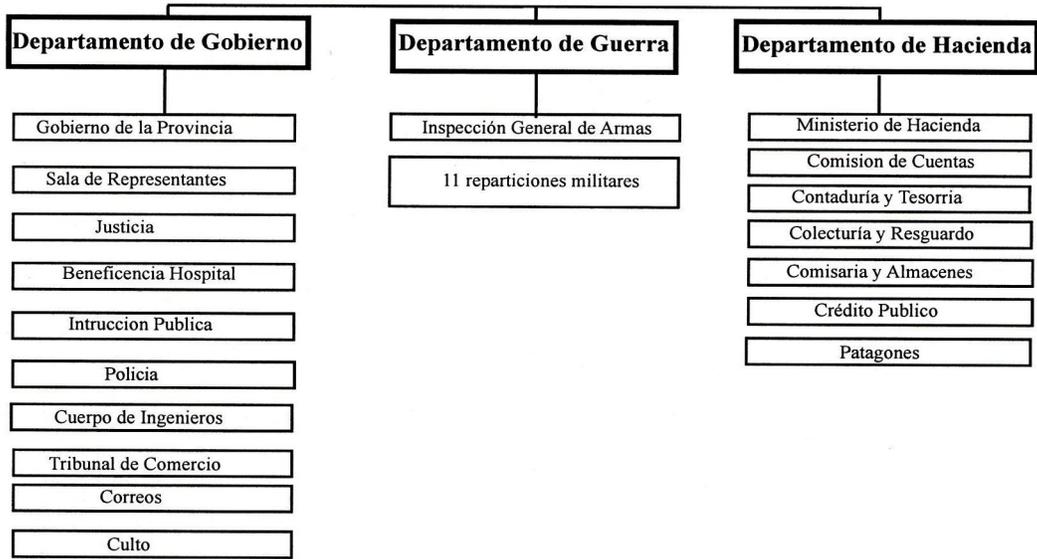
Estructura administrativa de la provincia y el Estado de Buenos Aires

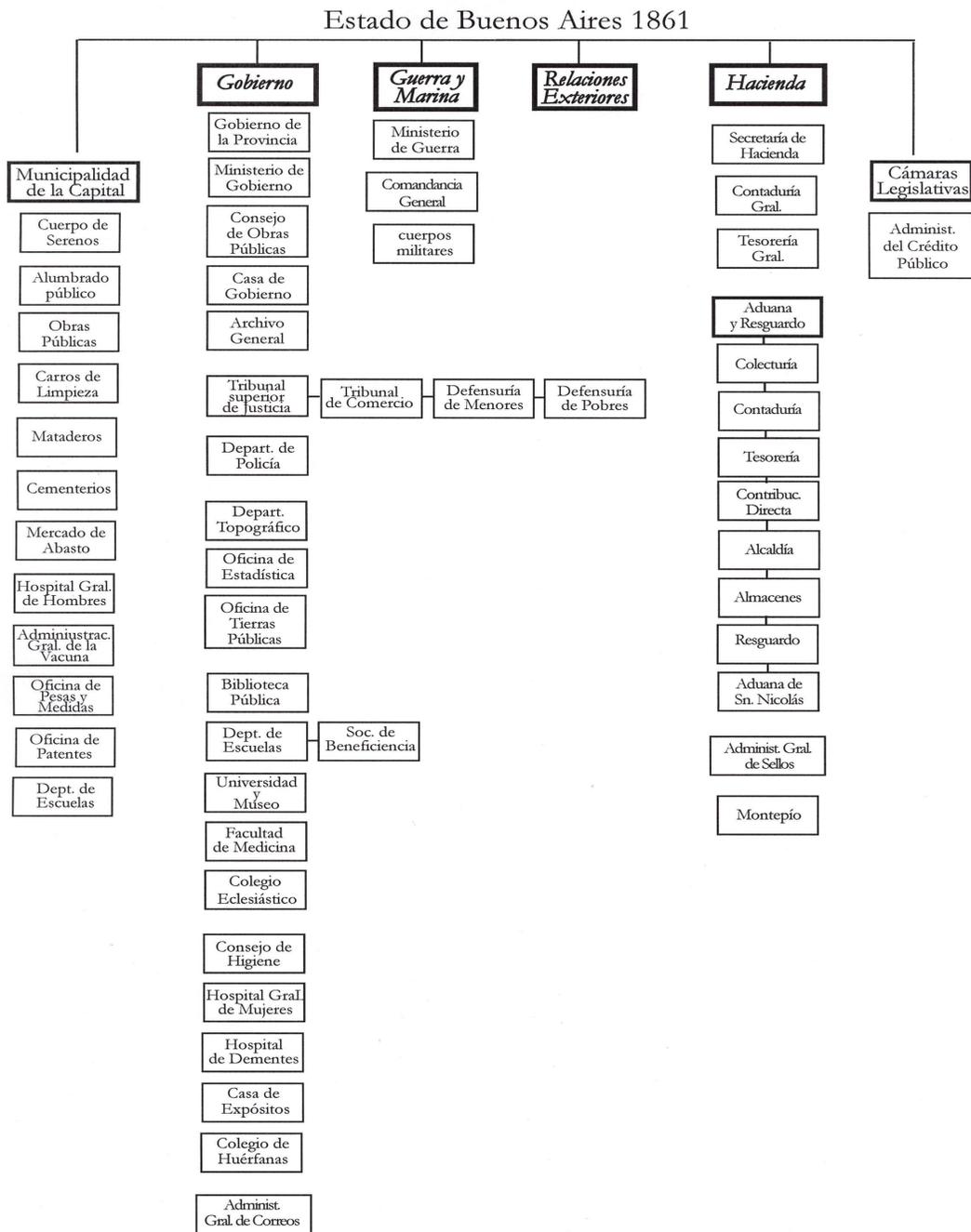
Los gráficos a continuación nos permiten seguir en cada periodo estudiado los cambios en la estructura administrativa, cambios que muestran cómo se van reformulando y repensando las diversas áreas de gobierno y qué lejos (y a la vez, ¡qué cerca!) estamos de aquella primitiva división en dos departamentos con sus “mesas”, inaugurada en mayo de 1810. Por supuesto, no debemos pasar por alto que en 1861, paralelamente, ya existe otra estructura administrativa, la de la Confederación con sede en Paraná y que se extiende a todas las provincias –menos Buenos Aires, obviamente. Pensemos que sólo en las aduanas confederadas había en 1860 más de 430 empleados⁴⁷ y será la nación, unificada después de Pavón, la que heredará esta estructura administrativa. Como se puede comprobar, en los cuadros 3 a 5 hemos distribuido al personal por áreas de gobierno para captar mejor los diversos aspectos de los cambios en esa materia y no de acuerdo a como estaban organizados los departamentos, que es lo que se percibe en cambio en estos gráficos. Debemos tener cuidado –entonces– en suponer, a partir de la estructuración de los cuadros realizada, que los contemporáneos veían las cosas de la misma manera, pues estamos bien lejos de suponer que esa era la lógica imperante en la época.

⁴⁷ Memoria que presenta el Ministro Secretario de Estado en el Departamento de Hacienda de la República Argentina al Congreso Federal Lejislativo en las sesiones de 1861, Paraná, Imprenta Nacional, 1861.

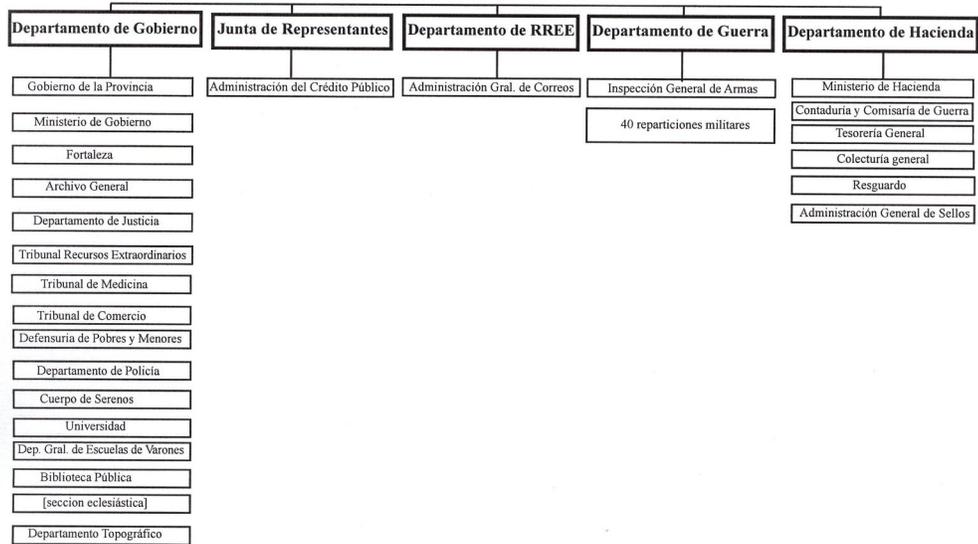
Funcionarios del Estado y redes sociales

Provincia de Buenos Aires 1823





Provincia de Buenos Aires 1841



En una sociedad que era heredera directa del Antiguo Régimen de ese mundo ibérico de ambos lados del Atlántico y en la cual las redes familiares eran una parte sustancial del entramado social, como hemos visto con el ejemplo de los Lozano y como lo muestra Susan Socolow en otros casos,⁴⁸ no era de extrañar que éstas siguieran jugado un papel relevante también entre los funcionarios estatales del periodo posterior. Los ejemplos abundan. Familias como los Argerich, los Saubidet, los García, los Pinedo, los de la Peña, los Medrano y otras, son arquetipos evidentes de lo que decimos. Sólo expondremos algunos ejemplos sobre los que tenemos por ahora más información.⁴⁹

Quizás el ejemplo más emblemático en tal sentido es el de los Medrano. Pedro Medrano de la Plaza nació en Navarrete, Calahorra. En 1756 estaba trabajando en Buenos Aires como secretario del gobernador Cevallos y, más tarde, en 1763, fue nombrado ministro tesorero de las Reales Cajas; tiempo después ocupó el cargo de contador de la Real Hacienda. Se casó dos veces y en su primer casamiento esposó a una hija de otro funcionario real. De su segundo matrimonio tuvo ocho hijos sobrevivientes. El mayor, Mariano, siguió la carrera eclesiástica y llegó a ser obispo de Buenos Aires en 1834. Varios de sus otros hijos varones fueron funcionarios. Manuel fue contador interino del Tribunal de Cuentas y, después de la Revolución, continuó su carrera como primer contador en el Departamento de Hacienda. Martín fue escribiente y más tarde contador en aquel tribunal; posiblemente, este mismo –o quizás, se trate su hermano Martín José– sea el que abrazó después la carrera militar. Eusebio era en 1838 el encargado de la Administración General de Sellos y, ese mismo año, su hermano Alejandro era recaudador del derecho del Riachuelo. Pedro, juez del Tribunal de Justicia en 1838, fue también miembro de la Sala de Representantes. Una de sus hijas, Francisca Paula, esposó a José María Romero, quien trabajó como supernumerario en las Reales Cajas. Otra de sus hijas, Toribia, cobraba en 1838 una pensión como viuda de un funcionario. Como vemos, una serie de carreras burocráticas enlazadas familiarmente y que se suceden de la colonia al periodo independiente.

Similar parece el recorrido de los Saubidet, una familia originada en Francisco Saubidet, andaluz llegado al Plata a fines del siglo XVIII y que ocupó funciones, tanto en la época colonial como en la post revolucionaria, en el Tribunal de Cuentas y en la Contaduría. Tres de sus hijos hicieron carrera a servicio del Estado: Tomás, oficial de la Secretaría de Superintendencia en 1803; Marcos, funcionario de la Administración de Sellos en 1826 y vista segundo de la Contaduría en 1837, y Antonio, coronel del Regimiento de Húsares en 1826. Otro pariente no identificado, Juan Saubidet, que era agrimensor, ocupó un puesto en el Departamento Topográfico en 1826. El hecho que Francisco, el padre, y Marcos, uno de los hijos, siguieran carreras en las mismas áreas y en áreas próximas no debe extrañarnos pues parece obvio que tener una padre, un tío o un hermano en una repartición era una forma accesible de insertarse en la misma oficina (ya lo vimos con el ejemplo precedente de los Medrano).

Similar a este tipo de funcionamiento existen bastantes casos más, como los del oficial real de Hacienda Diego Pizarro en 1803 y su hijo, Félix Pizarro, oficial tercero del

⁴⁸ S. Socolow, *The Bureaucrats of Buenos Aires...*, op. cit., pp. 193-228.

⁴⁹ Para no hacer interminable este texto, hemos preferido no colocar en cada caso las citas sobre los muy variados datos consultados para construir los distintos itinerarios familiares.

Departamento de Hacienda en 1826; el del oficial de Tesorería Pedro Moas en 1803 y el de Contaduría Juan Pedro Moas en 1826, o la situación de Manuel y Fermín de Irigoyen⁵⁰ que trabajan ambos en el Ministerio de Gobierno en 1838. Hay otros ejemplos y hemos contabilizado al menos quince casos más entre 1803 y 1838. Pero, sigamos con otros grupos familiares.

El primer Argerich que llega a Buenos Aires lo hace desde Barcelona con el cargo de médico de los Reales Ejércitos a mediados del siglo XVIII y fue en esa función que se ocupó del Presidio local. Se casó en Buenos Aires en 1757 con una descendiente de primeros pobladores. De sus hijos, el más conocido fue Cosme Mariano Argerich, quien estudió medicina en Barcelona y ocupó muchas funciones en el Protomedicato y como médico militar al volver a Buenos Aires, muriendo en 1820 después de una destacada carrera como médico y docente (dos hospitales de Buenos Aires llevarán su nombre). Uno de sus hermanos, Fray Francisco José de Argerich, mercedario, fue diputado en la Asamblea del Año 1813; el otro, Francisco Xavier de Argerich, fue un reconocido docente (redactó, junto con Rufino Sánchez en 1816, por orden del Gobernador Intendente, un reglamento para las escuelas de la campaña de Buenos Aires), pero también se desempeñó como comerciante y aparece entre los mercaderes inscriptos en 1813 como “nacionales”.

De los hijos de Cosme, Francisco Cosme Argerich y Martí, también fue médico y docente –en 1818 impartía clases junto con su hermano, Cosme Mariano, en el Protomedicato. Opositor a Rosas, su carrera se interrumpe en los años treinta, en el momento en que Rosas decidió “limpiar” de opositores los organismos estatales. Tres de sus hermanos ocuparon cargos en el Estado, dos de ellos militares pero con carreras muy diversas. El coronel Juan Antonio de Argerich y Martí, después de una larga actuación como militar –participó en las batallas de Salta y Tucumán– fue diputado en la legislatura porteña y habiendo enviudado, se ordenó sacerdote; fue cura de la Merced y llegó a canónigo de la Catedral porteña. El otro, Luis José, también coronel, participó en las guerras de la Banda Oriental, ocupaba el cargo de director del Parque de Artillería en 1838 y fue asimismo diputado de la Sala de Representantes. Finalmente, Manuel José de Argerich y López Camelo, medio hermano (y mucho más joven que los tres precedentes hijos de Cosme), se desempeñaba en 1841 como funcionario auxiliar en la Comisaría de Guerra.

Como se puede comprobar, el recorrido de los Argerich muestra un itinerario que quizás es no es tan infrecuente en una familia de notables de la elite porteña que estuvo a caballo entre el Antiguo Régimen y la Confederación Argentina: médicos del ejército, militares, docentes, sacerdotes, diputados de la legislatura de Buenos Aires, funcionarios. Es posible verificar aquí que el camino de esta red familiar también va del periodo colonial al independiente casi sin rupturas, mostrando una fuerte continuidad en el servicio público.

Juan Manuel de Lavalle, nacido en Trujillo, Perú, arribó al Río de la Plata en los años ochenta del siglo XVIII y llegó a ser Contador General de las Rentas y el Tabaco. Más tarde, en el periodo independiente, lo encontramos en 1818 como administrador de la Aduana del Estado (fue jefe de la Colecturía de la Aduana en 1826) y su hijo, Manuel, fue empleado de la Comisaría de Guerra durante ese mismo año, mientras su hermano, el

⁵⁰ Estos Irigoyen son sobrinos de Matías de Irigoyen (secretario de Guerra en 1818) y hermanos de Bernardo de Irigoyen, quien tendrá desatacada actuación después de Caseros.

futuro general Juan Lavalle, se hallaba entonces en el Ejército de los Andes. Manuel se casó con María de las Nieves Santa Coloma y Azcuénaga, ligándose de este modo a un clan familiar de gran relevancia en la ciudad, que a su vez estaba estrechamente relacionado con los Basavilbaso. Era ésta una familia poderosa –lo mencionamos al hablar de Juan Manuel, uno de los hijos de Gaspar Lozano, quien esposó a una prima de María de las Nieves- y de fuerte tradición burocrática desde mediados del siglo XVIII, liderada a inicios del XIX por don José Ramón de Basavilbaso, Escribano Mayor de gobierno desde fines del periodo colonial y que, al menos hasta 1838, siguió ocupando esas funciones (era nieto de Domingo de Basavilbaso, Director de Correos hasta su muerte en 1775, e hijo de Francisco Antonio de Basavilbaso, Alcalde y Regidor del Cabildo antes de 1810, como asimismo, cuñado de Luis Herrera, antiguo empleado de la secretaría del virreinato).

Pedro Andrés García, asturiano, llegó al Río de la Plata con la expedición de Cevallos de 1777, se casó en Buenos Aires en 1783 y se desempeñó como funcionario, ocupando el cargo de Receptor de las Penas de Cámara, pasando a trabajar después en la Renta de Tabacos. Paralelamente desarrolló una carrera en las milicias y tuvo destacada actuación durante las invasiones inglesas, llegando al grado de comandante del cuerpo de Cántabros. Ocupó varias funciones relevantes como comandante militar en la frontera de Buenos Aires después de la revolución de 1810. Uno de sus hijos, José Manuel García, fue funcionario en Chayanta y Potosí durante el periodo colonial y se convirtió en un individuo de destacada actuación en el periodo independiente: magistrado, diplomático, ministro del Departamento de Hacienda y del de Relaciones Exteriores, colaboró también con ambos Triunviratos, con los directores Posadas y Alvear, con los gobernadores Martín Rodríguez y Las Heras, con Rivadavia, y con Juan Manuel de Rosas. Se casó en Buenos Aires con Manuela de Aguirre Lajarrota y de la Quintana (miembro de una familia de funcionarios y comerciantes coloniales de destacada relevancia); dos de sus cuñados Aguirre Lajarrota ocuparon empleos estatales de importancia antes y después de la revolución. De sus hijos, el más destacado fue Manuel Rafael García Aguirre, casado con una hija del general Mansilla (y sobrina de Rosas), diplomático en los Estados Unidos y Europa desde los años sesenta del siglo XIX. Nuevamente, tenemos aquí un recorrido familiar que pasa de la colonia a la República Argentina en tres generaciones de funcionarios enlazados con otras familias de perfil bastante similar.

Por supuesto, si nos referimos a familias próximas al ámbito militar, los ejemplos son todavía más abundantes. El general Manuel de Escalada (1797-1871) era nieto de José Ignacio de la Quintana -Brigadier General y Mariscal de Campo de los Reales Ejércitos- y sobrino de Hilarión de la Quintana, militar formado en España y después guerrero de la independencia, retirado como general en 1822; posteriormente, volvió al ejército durante la Guerra del Brasil. Manuel luchó en Chacabuco, Talcahuano y Maipú, y fue jefe del Departamento de Guerra en 1830. Su hermano, Mariano (1796-1841), también fue militar, llegando al grado de teniente coronel; ocupó un puesto de diputado en la Sala de Representantes (su esposa, Elvira de Reinoso, era hermana de la mujer del General Ángel Pacheco, uno de los puntales militares de Rosas como comandante de las fuerzas del norte de la campaña). Una de sus hermanas, Remedios, se casó con el general San Martín. Su medio hermano, Bernabé de Escalada Salcedo (1780-1857), fue presidente de la Junta Administradora de la Casa de la Moneda en 1838. Su primo, José María Escalada (1787-1839) (hijo de Antonio José de Escalada, funcionario –ensayador de la Contaduría y

Tesorería General de Ejército en 1801– y también comerciante) fue segundo jefe del Regimiento de Patricios en 1836 y alcanzó posteriormente el grado de general. Dos hermanos de José María, Inocencio y Victoriano, fueron miembros de la Sala de Representantes y el restante varón fue el obispo Mariano de Escalada, quien también se desempeñó como miembro de la Sala de Representantes entre 1836 y 1839. En la etapa posterior a la caída de Rosas, el coronel Manuel de Escalada, Ministro de Guerra del gobierno de Obligado, Diputado y Gobernador delegado del Estado de Buenos Aires en 1854, era hijo del general del mismo nombre. Otro caso en que es visible una fuerte continuidad entre la época colonial y el periodo independiente, llegando incluso, como en el ejemplo precedente, a la etapa del Estado de Buenos Aires.

Podríamos seguir con otros ejemplos pero con lo dicho es suficiente como para confirmar lo que apuntábamos unas páginas atrás: en una sociedad como la que estamos estudiando, plenamente integrada al ámbito cultural del mundo ibérico durante ese periodo, descubrir que los altos funcionarios, los miembros del personal político, los eclesiásticos, los detentadores del poder económico y los militares forman clanes familiares y redes sociales, es casi como descubrir *l'acqua calda*” como se suele decir en italiano... Pero no hay dudas que este hecho otorga a la construcción misma del Estado un carácter muy peculiar, en la que el entramado social resulta evidente, alejándola bastante del modelo weberiano ideal de un “burócrata racional” funcionando en el marco de una administración “burocrática pura” y acercándolo, en cierto sentido, a lo que el mismo Weber llamó una burocracia “patrimonial”, aunque él utilizara ese término para otros ámbitos culturales. Ello quiere decir que el hecho de entrar al servicio del Estado podía ser facilitado por los apoyos de otros miembros de la red que el candidato tenía en diversas reparticiones dependientes del Estado, como hemos visto, pero además, eso mismo reforzaba, de algún modo, la posición de aquellos que ya se hallaban insertos en esas reparticiones. Y sobre todo, esto puede indicar también que la fidelidad al Estado se hallaba fuertemente *mediada* por la fidelidad a la red familiar y social que lo contenía. Estos funcionarios son todo menos aquellos “individuos separados del mundo social ordinario” de los que hablaba Pierre Bourdieu, es más, se manejaban en el “mundo social ordinario” como peces en el agua...

Por supuesto, hemos expuesto en las páginas precedentes varios casos de altos funcionarios o de funcionarios de nivel medio que se hallan emparentados con familias de la elite porteña o con algunas familias de notables. Podríamos preguntarnos acerca de cuál es el comportamiento en este sentido en el caso de los funcionarios de menor categoría y aquí nos topamos con un problema, pues no es nada fácil reunir información para los “individuos comunes”, como todos sabemos bien si alguna vez hemos trabajado ese tipo de datos. Pero es probable que el avance de la investigación nos pueda permitir, en un futuro no muy lejano, superar esta dificultad documental para tratar algunos ejemplos de funcionarios de extracción más humilde.

Conclusión

¿Cuáles podrían ser las primeras conclusiones a partir de estas páginas preliminares sobre la cuestión de la burocracia en el marco de la construcción estatal de América Latina de este periodo? La primera de ellas tiene que ver con una cierta imagen de continuidad, *al menos en los sectores medios y bajos de la administración estatal*, pero

eso sí, con algunos cambios en la estructuración de las oficinas y las reparticiones. Es muy difícil, con los documentos que han llegado hasta nosotros, tener una certeza completa sobre este asunto. El problema principal es que el sistema colonial de hojas de carrera –como la que hemos presentado de Gaspar Lozano– ha desaparecido después de 1810. Tenemos varias listas de funcionarios.⁵¹ La lista de Araujo de 1803 está muy alejada en el tiempo de la de 1818 –es decir, entre tanto, muchos de los empleados deben haber pasado a retiro, fuera voluntario o forzado– y entonces, las posibilidades de tener un cuadro completo son, hasta ahora, muy aleatorias. De la lista de los 154 individuos de 1803, todavía hay, quince años más tarde, 28 de ellos trabajando como empleados del Estado en Buenos Aires. En una lista incompleta de jubilados del 19 de abril de 1822,⁵² hay 10 nombres de empleados que han comenzado a trabajar antes del 25 de mayo de 1810, pero que no están en la lista de 1803, es decir que de los 161 de 1818, hay 38 que *con seguridad* vienen del periodo colonial. Parece poco, pero se nota que éstos trabajan casi exclusivamente en las áreas estatales que perduran⁵³ pues hay varias oficinas que han desaparecido completamente (Renta de Tabacos, Real Audiencia, Receptoría de Alcabala, Contaduría de Retazas, Juzgado de Bienes de Difuntos, etc.) y otras nuevas que no existían antes, como la Cámara de Justicia, que reemplaza a la Real Audiencia, la Intendencia de Policía, etc., en las que parece obvio que se ha reclutado a nuevos nombres, pero en quince casos –como ya dijimos unas páginas atrás– se trata de parientes de antiguos funcionarios incluidos en la lista de 1803...

Casi diríamos que se trata de “vino viejo en odres nuevos”. No hay dudas que en los sectores más altos, y por lo tanto de mayor peso a la hora de tomar decisiones, la fidelidad a los nuevos valores es algo que se impone con claridad: en el Buenos Aires de 1810 o 1815, en plena guerra de independencia, nadie dejaría al frente de la Tesorería o de la Aduana a un alto funcionario que se opusiese al uso de los recursos en vistas a la continuidad del esfuerzo bélico. Y del mismo modo en que se clausura la Real Audiencia y se la suplanta por la Cámara de Justicia, compuesta por abogados adicto a la causa⁵⁴, se envía a la Patagonia a los cabildantes refractarios o se hecha de su cargo a un obispo, ya podemos imaginar que ocurriría con un simple empleado que se quisiera oponer a las decisiones del gobierno.

Otro aspecto interesante es que, como era de suponer, las redes familiares que en esta sociedad ibérica juegan un papel central en la configuración de las relaciones sociales,

⁵¹ Para 1803, consultar Guía de Forasteros..., op. cit.; respecto al año 1818, ver el documento “Razón de los empleados que sirven en las oficinas de la Administración del Estado en esta Capital con expresión de su clase y sueldos que disfrutan, formada por el Tribunal Mayor de Cuentas en virtud de Suprema Orden de 13 de agosto de 1818”, en AGN-IX-6-1-3; para el año 1826: cfr. el **Almanaque político y de Comercio de la ciudad de Buenos Ayres para el año de 1826**, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1968, y para 1838 el presupuesto de la provincia de Buenos Aires de ese año en AGN-X-25-4-3; en el mismo legajo hay datos detallados sobre el presupuesto de 1841 que también hemos utilizado en el texto.

⁵² Ver ROPBA, 1822, se trata exclusivamente de los empleados que se jubilaron *después* de 1822, nada sabemos acerca de las jubilaciones que ocurren entre 1810 y 1822, salvo dos o tres casos puntuales de jubilaciones forzadas.

⁵³ Hay oficinas, como las del Tribunal de Cuentas, que han cambiado relativamente poco entre 1803 y 1818.

⁵⁴ Si hacía falta un detalle más para verificar el papel capital que ocupa la justicia en la construcción estatal, la temprana desaparición de la Audiencia viene a agregar un aspecto esencial.

no podían estar ausentes a la hora de analizar las formas de inserción en las estructuras administrativas. Ser pariente próximo de un funcionario (sea civil o militar) otorgaba muchas posibilidades de comenzar una carrera burocrática cerca o al lado del padre o del tío funcionario –en el caso específico de los militares, ya sabemos que los cadetes de los regimientos son normalmente hijos o parientes muy cercanos de algunos de los jefes de esos regimientos e inician así, con frecuencia a una muy temprana edad, su carrera en el oficio de las armas.⁵⁵ El fenómeno de las “familias militares” no solo es importante en el mundo ibérico, sino que recorre todos los ejércitos de Europa occidental hasta bien entrado el siglo XIX.⁵⁶ Por supuesto que, para el caso de los funcionarios civiles de menor nivel, como ya dijimos, la cuestión presenta aristas más difíciles, pero probablemente se puedan trabajar algunos ejemplos en particular.

Y finalmente, la cuestión acerca de cómo caracterizar a estos peculiares funcionarios es también de particular relevancia. Tienen una carrera con progresivos ascensos, al fin de la cual normalmente les espera una jubilación; deben poseer una cierta formación profesional, en especial en ámbitos como los de la justicia –sobre todo, a partir de 1821, cuando se comienzan a nombrar jueces letrados- o como en el que corresponde a las diversas oficinas de Hacienda, donde es indispensable conocer al dedillo los vericuetos de las emisiones de moneda, de Billetes de la Tesorería, de Letras de la Receptoría, de las distintas deudas particulares exigibles, de los valores respectivos de las monedas corrientes, los pesos fuertes, las libras esterlinas, etc. Este no es un tipo de conocimiento que se pudiese estudiar en alguna institución especializada hasta más allá de mediados del siglo XIX (porque no las había aún en el Río de la Plata), era indispensable aprender la mayor parte de eso temas sobre la marcha, en el día a día, y haciendo carrera en los niveles inferiores. En las oficinas del Departamento de Gobierno la calidad que se exigió era otra y probablemente estuviera más estrechamente relacionada con el mundo de la negociación política. Pero, este área de Gobierno tiene también algunas reparticiones, como el Departamento Topográfico, en donde la preparación profesional de los que ocupan puestos de ingenieros, dibujantes y delineadores es algo a todas luces imprescindible. Y obviamente, el Protomedicato o la Universidad, si bien son realidades menores en cuanto al número de funcionarios, exigen de los mismos una cualificación indudable.

Además, y los rápidos pantallazos que hemos mostrado en este trabajo para el primer periodo post revolucionario, como para la época de Rosas y los años que siguen a su caída,⁵⁷ lo ilustran muy bien, la fidelidad al “gobierno” parece constituir un elemento indispensable para la estabilidad de la carrera civil o militar (con más razón aún), al menos en este caso particular que estamos analizando aquí. No debe causar extrañeza en este contexto y en esta sociedad esa exigencia de fidelidad al gobierno, pues en uno de los experimentos políticos contemporáneos más alejados de una sociedad estamental, como

⁵⁵ Ver A. Rabinovich, *La société guerrière...*, op. cit.

⁵⁶ Cf. S. Loriga, *Soldats. Un laboratoire disciplinaire: l'armée piémontaise au XVIIIe siècle*, Paris, Mentha, 1991; F. Andújar Castillo, *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*, Universidad de Granada, 1991.

⁵⁷ Rosas llegó incluso a establecer un juramento de fidelidad a “la causa nacional de la Federación” para todo individuo que aspiraba a un cargo público, ROPBA, 1835, pp.149-150. Demás está señalar que el fin de ese gobierno no significó, ni mucho menos, un cambio radical en esta práctica.

es el norteamericano, sabemos que las cosas no fueron radicalmente distintas para la elección e incluso, la estabilidad, de los más altos funcionarios.⁵⁸

Fidelidad al gobierno y, en el círculo más próximo, lealtad a la red familiar en la que cada uno se halla inserto, pero también competencia específica y un cierto sentido del deber, parecen ser los parámetros que guían una exitosa carrera burocrática en la administración estatal de Buenos Aires. Carrera burocrática que tiene normalmente un itinerario de progresivos ascensos y un final en la jubilación. No nos hallamos ante el puro ideal “racional” de Max Weber, esbozado en la cita que hemos colocado unas páginas atrás, ni ante el fenómeno de una burocracia claramente “patrimonial”; tampoco será esa pléyade de individuos “separados del mundo social ordinario” de los que hablaba Pierre Bourdieu refiriéndose a los servidores del Estado. Decir que el perfil de esta burocracia correspondía a la sociedad en donde se hallaba inserta –sociedad que navegaba entre el Antiguo Régimen ibérico y la llamada “modernidad” argentina– pese a que suene casi como una tontería, resulta una verdad evidente...

⁵⁸ F. Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie....*, op. cit.