

DEL DOMINIO AUTOCRÁTICO AL DE LA NEGOCIACIÓN. LAS RAZONES ECONÓMICAS DEL RENACIMIENTO DE LA POLÍTICA EN BUENOS AIRES EN LA DÉCADA DE 1850 *

María Alejandra Irigoin**

Como muestran recientes estudios, las elecciones entre partidos o grupos políticos en competencia, y la creciente asociación política de ciudadanos aparecieron en Buenos Aires en la década de 1860, como un mecanismo para dirimir la lucha por el poder en el proceso de formación del estado.¹ Entre 1852 y 1862, renació la política luego de décadas de ejercicio autocrático del poder justificado por la *Suma del poder público*.² Al mismo tiempo, la economía inició un boom que según la literatura define a la Argentina Moderna. Desde la década de 1860 las elecciones y la movilización política de los ciudadanos confirieron legitimidad al emergente orden político, basado desde entonces en los principios representativos modernos. Ahora sabemos quiénes y cómo votaban, pero todavía no ha sido suficientemente explorado por qué votaban, y más precisamente, por qué todo esto ocurrió en ese particular momento de la historia política argentina.

Notablemente, la década previa –los ‘cincuenta’– fue un período de grandes transformaciones institucionales en la economía política del país y en las bases del funcionamiento de la economía. Como una vía para explorar los vínculos entre el desempeño de la economía y los cambios institucionales, o en otras palabras, entre la economía y la política, este artículo

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada al *workshop* “*Organising and Imagining the market: New Currents in Argentine Economic and Social History*”. London School of Economics. Londres, febrero 1999. Este artículo es parte de la investigación para la tesis **Finance, Politics and Economics in Buenos Aires, 1820s-1860s: The Political Economy of Currency Stabilisation**, presentada a la London School of Economics para acceder al grado de Doctor en Economía por la Universidad de Londres, la que al momento de esta publicación aguarda ser defendida.

** Universidad Nacional de Mar del Plata. Instituto de Estudios Histórico-Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso”, Fac. de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro. London School of Economics.

¹ H. Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización; Buenos Aires 1862-1880* (Buenos Aires 1998).

² Tulio Halperin Donghi, *Uua nación para el desierto argentino* (Buenos Aires, 1982: 61).

trata de explicar los fundamentos económicos de esas innovaciones, tal como fue el surgimiento de un mercado de la política. Primero, se reseña sumariamente el *arreglo* político que se desarrolló a lo largo de la década.³ Luego, se introducen algunos de los resultados institucionales, producto de esa mayor negociación política. Como ejemplo, se presentan los cambios más significativos en las políticas fiscales de la época, los que caracterizan las transformaciones ocurridas en la economía política. Finalmente, algunas conclusiones generales evalúan los cambios que se produjeron en el proceso de creación de una mayor confianza relativa en las instituciones y en los gobernantes; el que, en última instancia, propició la estabilización de la moneda corriente de Buenos Aires luego de 40 años de inflación e inestabilidad monetaria.

El arreglo político

Un vacío de poder legítimo, y sobre todo efectivo, siguió a la deposición de Rosas en febrero de 1852. La historiografía ha considerado los años siguientes a Caseros como un período inestable, de fragmentación política y gran lucha facciosa. Supuestamente, los diversos grupos políticos y los futuros partidos que aparecieron sucesivamente en la década de 1850, eran meros 'instrumentos en manos de políticos que respondían más a deseos personales que a principios'.⁴ Sin embargo, como una primera reacción, la casi totalidad del cuerpo político porteño convergió en un consenso que mantuvo todas las fracciones existentes unidas, a la vez que enfrentadas a un eventual gobernante ajeno a la provincia.⁵ Para 1850 el estilo político de Rosas se había vuelto demasiado costoso para todos —o casi todos— los sectores de la economía. Las consecuencias de las políticas inflacionarias y del ejercicio autocrático del poder habían afectado a la sociedad entera.⁶ Así, lo que ha sido considerado como una consecuencia negativa en la discontinuidad política —y en una interrupción de 10 años en el ejercicio indisputado del poder político— fueron en realidad los orígenes de un sistema de reglas más participativo del juego económico y político.

Lo que puede ser definido como el embrión del primer partido político moderno, el *Club de la Fusión*, apareció a los pocos días de Caseros. Desde sus inicios, el club actuó como una reunión con claros propósitos. Sus miembros se manifestaron presionando por elecciones y por la restauración de la división de poderes. Promovieron abiertamente candidaturas expresando públicamente sus objetivos. Originariamente, 279 personas suscribieron la creación del club. Notablemente, entre ellos menos de media docena ocuparon cargos parlamentarios o ministeriales en la década. Entre sus objetivos, el acta fundacional declaraba lo siguiente:

³ 'Arreglo político' es un uso literal de 'political arrangement' que utiliza la economía neo institucional. Independientemente de cualquier connotación que la palabra pueda tener en castellano, aquí es usado precisamente para definir el arreglo existente respecto del poder y su ejercicio, en esas particulares circunstancias en el tiempo. Se usa el término *arreglo* y no *acuerdo*, para no soslayar la dimensión del conflicto en la política.

⁴ Los estudios históricos del período son poco frecuentes. Ver los clásicos trabajos de Scobie, *La Lucha por la Consolidación Nacional* (Buenos Aires 1964: 19, 27-28); también Cárcano, *De Caseros al 11 de Setiembre* (Buenos Aires 1918: 144).

⁵ Halperin enumera las razones por las que una nueva opinión pública urbana, las clases propietarias y el aparato militar ex-rosista se mantuvieron juntos en el interés de la provincia después de Caseros. *Una Nación para el Desierto Argentino* (Buenos Aires 1982:61-62).

⁶ El extraordinario "costo económico de la política" que analizó T. Halperin Donghi en "Bloqueos, emisiones monetarias y precios en el Buenos Aires rosista" en *Historia Problema y Promesa. Homenaje a Jorge Basadre* (Lima 1978: 316, 321-2 y 327).

“arreglar la manera de poner en práctica el sagrado derecho de elección, el cual es la principal prerrogativa de la soberanía popular, y evitar, por este medio, la repetición del escándalo provocado por las Legislaturas, que invistiendo con facultades extraordinarias a un gobernador de funesto recuerdo, entregaron al país a su brutal y tiránica autoridad”⁷

Entre los signatarios de la creación del *Club de la fusión* aparecen nombres de empleados públicos de alguna jerarquía en las cámaras como H. Gómez y J.M. Ocantos; de los tribunales como J. Garay, Carranza, o Carrasco; de la sección cancillería del departamento de Gobierno (del Cerro); en el Ministerio de Hacienda, como M. Riglos o J. Boneo; el director y altos oficiales de la Aduana, como Bilbao la Vieja, Calzadilla, O’Gorman y Gueslaga; en la oficina de Obras Públicas como Romero, del departamento Topográfico como Salas, en el banco como Bedoya y Zamudio; en la oficina de *Administración del Crédito Público* como M. Gascón; varios jueces de paz de la década (Millán, Bernet, Tollo, Oliver, Ezeiza, Galván, Zapiola), coroneles de la Guardia Nacional (Arenas, San Martín, San Miguel), comisarios de policía como O’Gorman, Lima y Saavedra.⁸ Individuos como estos integraban la mayor parte de la lista. Todos ellos bien pueden ser identificados con sectores de medianos ingresos, cuyos medios de vida estaban, o iban a estar, muy relacionados a la creación del aparato del estado y, su poder adquisitivo dependiente de la estabilidad monetaria. Aparecen pocos nombres de figuras políticas destacadas, como Elizalde, Obligado o Riestra, y todos ellos fueron líderes del futuro *club Libertad*. Otros serán mejor conocidos en los años próximos, como J.A. García, Goyena, y Ascasubi. Los nombres de extranjeros notables son escasos y, significativamente, aparecen unos pocos apellidos de viejos comerciantes nativos, como Saavedra, De Zalis o Posadas; ciertamente ninguno de los grandes comerciantes de la época.

Los porteños reclutados por este club eran agentes mucho menos conspicuos que los miembros de otras asociaciones, como el *Club del Progreso* o la Bolsa, también aparecidos entre 1852 y 1854.⁹ Según Sabato, individuos de ese origen social y económico facilitaron la ‘clientela’ de esas máquinas políticas que fueron los partidos de época. Estas tenían una estructura piramidal, en la que miembros de la Guardia Nacional, empleados administrativos, la policía y los asalariados contratados en las obras o servicios públicos formaban la base junto con la juventud ‘notable’, mientras que los caudillos locales conformaban un estrato apenas superior. En la cúspide estaban los jefes del partido, y en última instancia –o más allá– los candidatos.¹⁰ Más importante aún, otro mandato del mitin fundacional era ‘conferir el ejercicio de la soberanía completa y extraordinaria a la presente Junta de Representantes’ mediante el aumento del número de sus miembros al doble, y otorgarles poderes constitucionales para que, finalmente, ‘se suspenda la elección de un Gobernador Propietario hasta que se practiquen las nuevas elecciones generales

⁷ Ver *Acta de Constitución del Club de la Fusión, declaración de principios y lista de adherentes*. Buenos Aires 1 de abril 1852, en Archivo Elizalde legajo 4. Ms 416.

⁸ Por los signatarios ver *Acta de Constitución del Club...* y para sus ocupaciones *Almanaque Comercial y Guía de Forasteros para el Estado de Buenos Aires* (Buenos Aires 1855), *El Avisador. Guía General del Comercio y de Forasteros* (Buenos Aires 1862) para el estado del comercio en Buenos Aires reportes a Baring Brothers. House Correspondence (en adelante BB.HC.), 1.16. 1 y 2.

⁹ Un análisis del surgimiento de estas asociaciones y de los partidos políticos en M.A. Irigoien, *Finances, Politics and Economics* parte III.2.2 “Private concerns in public affairs. The making of a more representative setting”.

¹⁰ Sabato, *La política en las calles...*, pp. 128-135.

a la brevedad posible, y no entre a ejercer sus facultades sino en asuntos que no sean graves.¹¹

Paradójicamente, la fragmentación política del momento activó la emergencia de una cultura política representativa. No obstante, lo que esta fusión iba a representar era aún tema de mucha disputa y especulación. Bajo los auspicios políticos generales mencionados arriba, más de 7.000 personas concurren a las urnas en abril de 1852, y otorgaron legitimidad a los nuevos representantes. El público había sido advertido de que

“las elecciones abrirán la reorganización del país; con ello se cerrará una época de sangre que ha empobrecido y desmoralizado nuestro país. Cada ciudadano va a decidir en las urnas siguiendo el consejo de su conciencia que la integridad, la virtud, el patriotismo o el sentido común y las buenas intenciones han de ser la cualidad a buscar en aquellos a ser elegidos, **más que la habilidad y la posición social. Una nueva época necesita nuevos hombres.**”¹²

Los diarios reprodujeron ampliamente el evento y, desde entonces, las elecciones se volvieron la única fuente reconocida de actualidad en las decisiones políticas.¹³ La restauración de la Legislatura en 1852 implicó que nuevos y más hombres se involucraran crecientemente en la vida política porteña. Las elecciones regulares, la duplicación del número de representantes, primero, y la creación después de una segunda cámara, el Senado, expandieron en última instancia la arena política como consecuencia del aumento del número de quienes tenían poder de decisión.

El primer derivado de la *fusión* fue la Constitución de la Provincia, que hizo explícito lo que de facto había sucedido: la temporaria secesión de Buenos Aires.¹⁴ Con un mayor número de representantes se formó una asamblea que tomó decisiones sobre límites territoriales, aduanas, relaciones internacionales, fuerzas armadas provinciales, el tesoro y las finanzas, la ciudadanía y algunas reglas del juego político que completaron la legislación existente desde la década de 1820.¹⁵ Es de destacar que los representantes específicamente señalaron la imposibilidad de reelección del gobernador, como un medio de impedir la perpetuación de una persona en el poder. La creación del Senado y el proyectado gobierno municipal para la ciudad (y las villas de campaña luego), contribuyeron aún más a la ampliación del cuerpo político de la provincia.¹⁶ El

¹¹ Enfasis agregado. De acuerdo a los registros del mitin denominado **Informe de los ciudadanos. Borrador**. Buenos Aires, abril 1852. Archivo Elizalde, legajo 4. Manuscrito ms 418.

¹² Según palabras de Mitre en **Los Debates**, reproducidas en **El Comercio del Plata** n° 1854, 07.04.52. Enfasis agregado.

¹³ **El Comercio del Plata** n° 1858, 14.04.1852 y n° 1864, 21.04.1852.

¹⁴ No obstante, era claro que Buenos Aires no tenía intenciones de permanecer independiente, tampoco había resignado sus intereses de unirse a la Confederación. Ver **Mensaje del Gobierno Provisorio de la Provincia a la Legislatura de 1853** (Buenos Aires 1853: 5).

¹⁵ Una comisión de siete representantes fue designada para redactar el texto constitucional. Estos nunca consiguieron unanimidad en su trabajo y el texto final fue votado sólo por dos diputados. Los otros cinco hicieron provisiones para rechazar algunas cláusulas particulares, y al final, estos últimos se abstuvieron. Según Cárcano **Del Sitio a Cepeda. 1852-59** (Buenos Aires 1921: 251).

¹⁶ La ley del 11 octubre 1854 creó la *Municipalidad de Buenos Aires*, y otra del 22 noviembre 1855 hizo lo propio para cuerpos similares en la *Campaña*. Para el Cónsul británico “esas instituciones, no llevan al presente la marca de instituciones libres del pueblo sino solamente las de una nueva máquina en las manos del gobierno. El ministro de gobierno será (de oficio) su presidente y el jefe de policía, el vice presidente, y el tesoro público tendrá que soportar estos gastos por un largo tiempo por venir”. F.Parish a Lord Clarendon. Buenos Aires, 30 abril 1856 Public Record Office. Foreign Office (en adelante PRO.FO), 6.192 ms17.

mayor número de participantes en las decisiones vigorizó el papel del poder legislativo.¹⁷ Ello permitió el establecimiento de una división de poderes efectiva entre la administración y las cámaras que no tenía precedentes.¹⁸ Esta real división de poder, definida por las prerrogativas y responsabilidades de cada cuerpo político, abrió el camino a una también inusitada negociación –aún mucho mayor– en el ejercicio del poder.

Inicialmente prevaleció la tradición de candidaturas de notables y la omnisciente aspiración de *unanimidad* para formar lista única.¹⁹ Esto sucedió así, ya fuese porque no había aún una fracción que pudiera imponer su liderazgo, o porque las distinciones o diferencias entre los partidos todavía tenían que aparecer. Al igual que en 1852, los candidatos para las elecciones de 1854 también conformaron una lista única. Aproximadamente unos 4.200 ciudadanos votaron para elegir las primeras cámaras legislativas de acuerdo a la nueva constitución.²⁰ De acuerdo a esta última, una asamblea de los senadores y representantes nombró el primer gobernador constitucional por un mandato de tres años. De allí en más, cada año en el mes de marzo tuvieron lugar comicios para la renovación parcial de las bancas. Las votaciones dieron, sucesivamente, legitimidad al ejercicio del poder y se convirtieron en el principal medio de desarrollar la lucha para obtenerlo.

Una mayor movilización política y la convocatoria a un rango más amplio de gente –más allá de la élite– tuvo lugar en los cincuenta por medio de los clubes políticos. Aunque comprendía sólo a unos pocos miles de votantes y unas docenas de potenciales candidatos, esta inclusión en la práctica de la política, ayudó a generar procedimientos regulares para la contienda por el poder. El arreglo político resultante se había movido ya un gran paso adelante en un camino que iba del sistema de elección plebiscitaria de las épocas de Rosas hacia el de un régimen de mayor representación política.²¹

Otros trabajos han destacado el rol de esas asociaciones políticas que surgieron para mediados del siglo. Sin embargo, esas asociaciones no prosperaron en establecer ‘mecanismos efectivos’ que propiciaran una verdadera participación masiva de los porteños.²² Por el contrario, ellas resultaron en maquinarias electorales que sólo se disponían a trabajar en el momento de las elecciones, y siendo organizadas con ese único propósito, no lograron mayor desarrollo. Pilar González encontró que durante la década de 1850, la formación de clubes y asociaciones políticas reflejaba la intención de intervenir en la arena política aparte del dominio de influencia

¹⁷ Hubo una sola nómina de candidatos y los que finalmente ocuparon bancas en el Senado fueron aquellos que consiguieron la mayor cantidad de votos; Parish a Clarendon. Buenos Aires, 1 mayo 1854 en PRO.FO.6.187 ms 10.

¹⁸ Marcela Ternavasio observó que, si bien formalmente la división de poderes había sido establecida en la década del 20, su práctica –en un grado desconocido hasta el momento– no tenía precedentes. Agradezco los comentarios de Marcela Ternavasio que contribuyeron a mejorar este trabajo. Por supuesto, ella no es responsable de ningún error que se haya cometido en estas páginas.

¹⁹ Ver M. Ternavasio “Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires: 1820-1840”, en A. Annino, **Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX** (Buenos Aires 1995).

²⁰ **El Nacional**, 1 mayo 1854.

²¹ Para las elecciones y el sistema político durante el régimen rosista ver la estupenda tesis de M. Ternavasio **Política y Elecciones en Buenos Aires, 1820-1850** (Tesis de Doctorado en Historia UBA) 1997.

²² Sabato “Ciudadanía, participación política y la formación de la esfera pública en Buenos Aires 1850-1880” **Entrepasados** año IV, n° 6, 1994. También **La política en las calles...**, cap iv: “Las maquinarias electorales”.

de las tradicionales autoridades locales, los jueces de paz o los párrocos.²³ La autora argumenta que había dos tipos de organizaciones desarrollándose a lo largo de los cincuenta: los clubes parroquiales y los clubes políticos (los futuros partidos políticos de acuerdo al lenguaje de la época). Sin embargo, todos ellos parecen haber formado parte del mismo fenómeno: una creciente movilización e inclusión de más amplios rangos de la población.

Supuestamente, los clubes parroquiales se desarrollaron en base a una estructura jurisdiccional que resumía las ideas y representación de la población local de la ciudad. Así, el modo de organizar la representación difería del de otras asociaciones políticas creadas en el mismo momento. Lógicamente, dada su adscripción territorial, también eran diferentes de asociaciones como el Club del Progreso o las varias sociedades literarias —o de otra índole— que aparecieron en ese tiempo. La ciudad estaba dividida en once distritos, ya sea de acuerdo a las parroquias, juzgados de paz y comisarías policiales, los cuales no siempre coincidían, y aún más, diferían grandemente en su respectiva extensión y jurisdicción.²⁴ Ante la evidencia de que los clubes tomaron los nombres de la iglesia donde se colocaban las urnas los días de elecciones, y aparentemente los ciudadanos se reunían en la casa del cura, Pilar González sostiene que esos clubes parroquiales trabajaban sobre la base de redes de amistades locales y conocimiento personal que permitían a esos notables imponer sus candidaturas y alguna disciplina el día del sufragio a fin de asegurarse los resultados.²⁵ Sin embargo, la progresión que va del *Club de la Fusión* al *Club Libertad* muestra una genealogía más específica que termina fundiendo los clubes parroquiales en el Club Central. Y, finalmente, hacia 1857 en el club político, como una mascarada de ‘organización espontánea’ de la ‘opinión pública’ a medida que la fusión se transformaba en competencia abierta.²⁶ En cualquier caso, estas asociaciones políticas parecen haber sido socialmente más inclusivas, y podían conformarse en máquinas que ayudaban a ganar elecciones.

Con los clubes, la política se movió a las calles y a la prensa, y la línea que dividía el dominio público de los intereses privados se demarcó más claramente.²⁷ Pero también la política partidaria y la movilización de la población para participar en política fueron más allá del dominio de la ciudad. Durante su mandato, el gobernador pasaba parte del año en campaña por el campo, particularmente en los más poblados, y no siempre favorables, distritos del norte. Ya en 1854 Obligado reportaba que

“hemos hecho esfuerzos por estos 3 días y parece que puede desaparecer el espíritu de división, pues nos hemos ocupado de una constante prédica diariamente y, ha concurrido mucho paisanaje a quienes les he hablado largamente haciéndoles comprender la distinta posición en que se hallan y que por su propio bien deben sostener votando siempre la autoridad legal y sosteniendo el orden. En fin, yo creo que mucho se

²³ P. González Bernaldo, “Los Clubes Electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires (1852-1861): la articulación de dos lógicas de representación política en el seno de la esfera pública porteña” en H. Sabato (ed), *La ciudadanía política en América Latina en perspectiva histórica* (México, en prensa) y *La política en las calles...*, pp. 123-4.

²⁴ Una cartografía de los distritos aparece en el *Plano Comercial y Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, 1862.

²⁵ Siguiendo los diarios *El Orden* y *La Tribuna* Pilar González fecha en 1857 el establecimiento de las reglas para organizar los *Clubes Parroquiales* que anteriormente habrían funcionado “sin reglas definidas” “Los Clubes...” op.cit., notas 9, 10.

²⁶ Para el funcionamiento de los *Clubes parroquiales* y de la Comisión llamada el *Club Central* -que uniformaba la lista final de candidatos- ver *El Nacional*, n° 1442, 7 marzo 1857.

²⁷ Ver R. Cárcano, *Del Sitio a Cepeda. 1852-59*, p. 336. Sabato, *La política en las calles...*, caps. 2 y 7.

conseguirá, porque al parecer quedan los paisanos muy satisfechos. Ayer después de haberles reunido a todos, les di la mano a cada uno en particular, que lo menos serían 200 hombres más los que quedaban afuera sin poder entrar al patio. Hoy salimos para Capilla del Señor, después que han bailado todos, gente decente y chusma hasta sacarse la frisa. Ya se sabe que el programa de todos estos pueblos es misa por la mañana, gran jarana de mesa que, por más que la resistimos no se puede evitar, y baile a la noche en donde se sacuden duro las muchachas. No puedo ser más largo por que antes de salir tengo que oír todavía algunas quejas y demandas que quedaron ayer pendientes por lo que me informa el juez de paz, pero creo que todo va a salir bien.”²⁸

La movilización de la población aumentaba en ocasión de las elecciones, aunque por medio de diferentes estructuras para canalizar el público hacia las urnas. A menudo la agitación electoral resultaba en una efervescencia cercana a la violencia para el desasosiego de la gente respetable, todo ello era ampliamente reproducido en la prensa. Según un contemporáneo:

“hay unos pocos diarios dirigidos por anarquistas, cuyos intereses son agitar el país pues de ellos se beneficiarán, como Mitre, Varela y los de su círculo, publicando incluso detalles de la vida privada de aquellos que, ellos piensan, combaten por sus ideas a Peña, Portela, Escalada y otros... (aquellos) **están equivocados si consideran que la riqueza pública esta relacionada con el más alto precio del ganado**; la principal riqueza del país es el comercio porque es de allí de donde el Estado obtiene su subsistencia.”²⁹

Durante los años que siguieron, el arreglo político de la provincia mudó de la dominación de un gobierno autocrático al de un gobierno nacido de la negociación. El consenso inicial evolucionó hacia una competencia abierta entre partidos. Investidos con la legitimación del sufragio popular y la representatividad política, la Legislatura repuso autoridades legales a la provincia. Pastor Obligado fue elegido gobernador constitucional.³⁰ Al comienzo, éste confirmó el gabinete que lo había acompañado mientras actuó como gobernador provisorio.³¹ Todos los ministros de ese entonces parecen haber pertenecido a una fracción de conservadores o moderados. Pronto, sin embargo, crecieron tanto cierta insatisfacción popular como la reacción en el seno de la *fusión* respecto al desempeño de los ministros, y el gobierno se vio expuesto a comentarios muy críticos de la prensa y de personalidades muy influyentes.³²

²⁸ Pastor Obligado al Gobierno delegado, Villa de Luján 27.03.54. en AGN Sala X, 27.3.1. Siendo Gobernador Obligado salió todos los años entre dos y tres meses de proselitismo por la campaña. A Zinny, **Historia de los Gobernadores de las Provincias Argentinas** (Buenos Aires 1920: vol II, 208-20).

²⁹ Manuel E López a Federico Soares, Buenos Aires, 8 marzo 1857. Archivo Elizalde, Ms 476. Énfasis agregado.

³⁰ A raíz de la muerte del general Pinto en junio de 1853, Nicolás Anchorena fue elegido para completar el mandato pero dos veces lo rechazó. Obligado, que era el presidente de la legislatura, fue entonces designado debido a su ascendiente político en la campaña.

³¹ El gabinete inicial estuvo conformado por Ireneo Portela en el departamento de Gobierno, Juan B. Peña en Hacienda y el general Escalada en el de Guerra.

³² En esos meses Portela fue blanco preferido de **La Tribuna**, según Parish a Clarendon. Buenos Aires, 19 febrero 1855, en PRO.FO 6.189 ms 11. Ver también Zimmerman a Baring Bros. Buenos Aires, 29 junio 1855 en BB.HC 4.1.28; y Francisco Madero a Wenceslao Paunero. Buenos Aires, 31 mayo 1855, en Archivo Mitre A7.C5.C14 ms1086.

Los sucesivos cambios en el gabinete de Obligado señalan una progresiva diferenciación en el seno de la coalición existente desde 1852. Durante 1854 el entonces coronel Mitre reemplazó al general Escalada en el ministerio de Guerra. En marzo de 1855 De la Riestra reemplazó a Juan B. Peña en el departamento de Hacienda y finalmente en junio de 1855, Valentín Alsina tomó el puesto de Ireneo Portela. Significativamente, la salida de Peña del ministerio de Hacienda pasó inadvertida, al contrario de lo que sucedió con la renuncia de Portela. Se admitía que Peña no había logrado mejorar la situación financiera de la provincia, y su sucesor parece haber sido recibido con cautela por los observadores contemporáneos.³³ Sin embargo, una de las primeras iniciativas de De la Riestra fue proponer una reforma monetaria que daría de nuevo a la moneda papel en circulación una base metálica. Como se indica más adelante, los problemas que habían surgido por la persistencia de déficits fiscales, la gran expansión del circulante durante los años 1852 y 1853³⁴—que se agregaron a la masa de billetes emitidos en los cuarenta—, y la inflación crónica fueron las razones para esta reformulación de las políticas financieras. Al mismo tiempo, las negociaciones llevadas a cabo con Baring Brothers sobre la deuda externa fracasaban y eso era reflejado ampliamente en la prensa.³⁵ Cuando Vélez Sársfield finalmente se sumó al gabinete en mayo de 1856 reemplazando a Alsina, el que poco tiempo después sería denominado partido liberal, dominaba completamente el gobierno.³⁶

Cuando en 1857 los votantes que concurrieron a los comicios lo hicieron en un número desconocido hasta entonces, la continuidad del partido liberal en el gobierno—y de sus políticas—se vio enfrentada al juicio del instrumento de su propia creación: el renovado sufragio popular. En la ciudad votaron alrededor de 5.500 ciudadanos, según los diarios. En la campaña los datos incompletos sólo permiten estimar la participación electoral, pero el número de votantes no debe haber sido menor de 12.000.³⁷ Una de las cuestiones a considerar en la construcción de un sistema político más representativo es la cantidad de gente involucrada en los comicios. No hay datos confiables de población o empadronados para abordar este problema. Por otro lado, los resultados de los comicios presentan dudas, porque, en última instancia, provienen de reportes interesados de la época. Sin embargo, hay un dato sugestivo. En general, se asume que la cantidad de votantes nunca fue muy significativa en este período.³⁸ Comparativamente, durante la década de 1850 cuando la competencia parecía más aguda—o las dificultades para consensuar

³³ Ver Zimmerman a Baring Bros. Buenos Aires, 03 marzo 1855, BB.HC.4.1.28 y Parish a Clarendon. Buenos Aires, 1 junio 1855, PRO.FO.6.189 ms22.

³⁴ Durante 18 meses unos 90 millones de pesos extra fueron emitidos para costear gastos de guerra. Ellos representaban un 72% de aumento en la masa de billetes en circulación y casi la mitad de las emisiones de moneda. Durante la década de 1840 el stock de billetes ya había aumentado de 39 millones de pesos a 125 millones de pesos.

³⁵ El enviado de Baring rompió las infructuosas negociaciones severamente disgustado con el gobierno según su carta publicada en la prensa de Buenos Aires. Ver sus reportes en BB.HC.4.1.35.

³⁶ Ver Parish a Clarendon. Buenos Aires, 27 mayo 1856, en FO.PRO.6.192. ms 24. Las etiquetas para los grupos políticos aquí siguen los nombres utilizados por los contemporáneos, independientemente de connotaciones ideológicas implícitas.

³⁷ **El Nacional**, n° 1459 y 1460, 30 marzo y 1 abril 1857; también Domingo Matheu a Bartolomé Mitre, Villa Mercedes, 17 abril 1857, en **Archivo del General Mitre** (Buenos Aires 1912: vol. 12, 176).

³⁸ Nunca superaron el 2% del total de la población si solo se considera el total de adultos nativos, según H. Sabato y E. Palti, "Práctica y Teoría del sufragio, 1850-1880", **Desarrollo Económico** vol 30 n° 119, oct-dic 1990, p. 400. En la década de 1860 el empadronamiento nunca fue superior a un 10% de los que estaban habilitados para votar por la ley. J.C. Chiaramonte, **Nacionalismo y Liberalismo Económicos, 1860-1880** (Buenos Aires 1971: 153).

una lista única eran más graves— la cantidad de votantes era mayor, como ocurrió en 1857. Por el contrario, cuando la uniformidad prevaleció, o la disputa política era notablemente más baja, la concurrencia a las urnas disminuyó, como sucedió en 1854 respecto de 1852, o en 1859 y 1860 respecto de 1857. En 1860 Mitre se explicaba la baja participación en los comicios ‘a causa del mal tiempo y de no haber oposición’.³⁹

Para 1857, así como había sucedido con *la Fusión*, el *Club Libertad* se había organizado progresivamente sobre la base de los parroquias y conformado su *Comisión Directiva* de acuerdo al número de aquéllas.⁴⁰ Así, en 1857 el *Club Libertad* actuaba netamente como un partido político y ya era una muy poderosa y bien extendida máquina electoral en toda la ciudad.⁴¹ Se requería a sus partidarios la afiliación y la presentación de una constancia que probara la membrecía al participar en los mitines.⁴² El partido funcionaba sobre la base de contribuciones pecuniarias de sus miembros, los cuales no siempre reunían los fondos necesarios para solventar los gastos electorales.⁴³ El club, oficialmente, había sido creado para ‘templar las opiniones’ y supuestamente no tenía el propósito de nominar candidatos, como —en la superficie— debían hacer los clubes parroquiales. Sin embargo, en el contexto de una segura disputa con otra lista, el club ‘había sido el centro de acción de las ideas liberales, y así espera[ba] que el club Central de las parroquias proclame la lista que debemos sostener [sic], y desde entonces, prensa liberal, club liberal, clubes parroquiales y los ciudadanos no tendrán otra lista que la proclamada’.⁴⁴

Su contendiente —el *Club del Pueblo*— también tenía sus propios clubes afiliados que llevaban nombres como *Independencia*, *El Orden*, *Constitucional*, *Igualdad*, *25 de Mayo*. En general, estos tomaron los nombres de los periódicos que publicitaban sus opiniones.⁴⁵ Sabato señala que cuando, más tarde, la política se expandió a una escala nacional, esas reuniones

³⁹ “Las elecciones han sido frías... yo las dejé la entera libertad y el resultado ha sido que el Club Libertad ha muerto casi bajo la presidencia de nuestro amigo Alsina, que ha tenido la debilidad de persuadir a unos cuantos tontos que pretendían hacer oposición sin confesarlo. El vacío se hizo en torno suyo, las parroquias no concurren a su llamado y a la última reunión solo concurren tres de la comisión y como cincuenta del pueblo. A los comicios solo hubo unos cuantos cientos de votantes; (...) en la campaña no hay oposición posible a los candidatos indirectamente recomendados por el gobierno.” B. Mitre a N. De la Riestra. Buenos Aires, 25 diciembre 1860. Archivo Mitre A8.C3.C42.ms 12341.

⁴⁰ Sabato *La política en las calles...*, p. 122. *La Fusión* operaba ya en 1852 en base a las parroquias según las nóminas propuestas por la Parroquia de San Miguel y de Catedral al Sur e informes sobre las mesas en *El Socorro*; Archivo Elizalde ms 412, 414 y 419 fechados en abril de 1852.

⁴¹ Asociaciones similares aparecieron en los suburbios como filiales del club e.g. *Club de Extramuros*, club *Buenos Aires* y finalmente se superpusieron a la estructura existente de los *Clubes Parroquiales*. *El Nacional*, n° 1444, 11 marzo 1857.

⁴² Un registro de afiliación al *Club Libertad* por Montserrat en 1856 en Archivo Elizalde ms 460 y *El Nacional*, n° 1427, 12 febrero 1857. Un registro de los jefes de cada parroquia puede verse en Archivo Elizalde AGN, varios manuscritos en legajo sin catalogar.

⁴³ “...la suscripción solo reunió \$5.415. El total de gastos de acuerdo a los números del coronel Gelly y Obes sube a \$13.250. Por ese faltante, una lista de 25 personas, todos amigos nuestros, que lo incluye a Usted, han de contribuir con \$ 273 cada uno”. P. Obligado a R. Elizalde. Buenos Aires, s/f. (1859?) en Archivo Elizalde ms 510. Aparentemente, *La fusión* también se financiaba con cuotas societarias en 1852. Idem ms 423 “recibos de cuotas a nombre de Elizalde y de Eloy Ruiz”.

⁴⁴ “Toda variante particular, toda escisión, es un contrasentido y una ventaja concedida al enemigo”. *El Nacional*, n° 1442, 7 marzo 1857.

⁴⁵ *El Nacional*, n° 1451, 19 marzo 1857; y n° 1542, 20 marzo 1857. Las figuras más evidentes eran Torres, Nicolás Calvo y Luis Domínguez, todos ellos editores de diarios opositores.

convocaban apenas unos 150 individuos.⁴⁶ En los cincuenta, sin embargo, muchos de esos mitines electorales decían reunir más de 400 personas; el club *Libertad* contaba con más de 600 adeptos,⁴⁷ y su adversario *Igualdad* unos 300.⁴⁸ Aparentemente, cuanto más incierto fuese el futuro resultado de la elección, mayor era el número de los participantes en esos mitines políticos. En todo caso, una mayor vida pública trajo a la política a un mayor número de habitantes.

Por primera vez en la historia política de la provincia, dos listas en competencia aparecieron en casi todos los distritos electorales de la ciudad y la campaña. Para esta elección parcial de bancas, sólo dos candidatos aparecían nominados en ambas listas para senadores y diputados. Los resultados finales favorecieron con tres de cada cuatro votos al *Club liberal*, los candidatos del oficialismo. La lista de oposición, *Club del Pueblo*, había corporizado los sectores conservadores o moderados, y también a los sectores más ricos de la sociedad porteña. Pero esta disputa estaba más relacionada con la sucesión de Obligado en la gobernación que con las elecciones mismas.⁴⁹ Mientras estos sostenían la candidatura de Lorenzo Torres, los *liberales* —más o menos abiertamente— propiciaban la elección de Mitre. Finalmente, de la asamblea de los nuevos legisladores electos en marzo, Valentín Alsina fue elegido gobernador y formó un gabinete en la misma línea política de la anterior administración.⁵⁰ Riestra permaneció en el ministerio de Hacienda, y Barros Pazos y el general Zapiola reemplazaron a Vélez Sársfield y Mitre, respectivamente. Muy poco después, el ex gobernador Obligado, y los dos últimos ex ministros entraron a las cámaras como resultado de elecciones complementarias para cubrir vacantes producidas por las muy comunes ‘dobles nominaciones’.⁵¹ Esta vez la pérdida de votos de la oposición fue aún mayor y la presencia más fuerte de hombres del partido gobernante reforzó la consecución de las políticas liberales en el parlamento.

Una vez más, en 1859, alguien reflató la idea de la *fusión*. Según Cárcano, entonces, se podía hablar de fusión sobre los derechos civiles y políticos “pero nunca más de la fusión de sentimientos y de ideas. Ellos (¿los conservadores?) querían la fusión para gobernar, (pero) el gobierno sólo puede ser ejercido por el partido dominante. El sufragio, la libertad de prensa, el régimen legal, todo ello era posible para una *fusión*. Era el respeto a la minoría, los derechos y

⁴⁶ Según Sabato “Sufragio, prácticas electorales y vida política en Buenos Aires, 1860-1880” (mimeo 1993) citado en González “Los Clubes electorales...”, nota 40.

⁴⁷ *El Nacional*, n° 1426, 16 junio 1857, y el mismo número de miembros era citado para 1860 en el n° 1887, 20 marzo 1860.

⁴⁸ *El Nacional*, n° 1452, 20 marzo 1857. Otros clubes, aún los *parroquiales*, reunían usualmente unas pocas docenas de personas.

⁴⁹ Estos incidentes son otro ejemplo del persistente problema de la sucesión política como lo enunciara Botana, *El Orden Conservador. La Política Argentina entre 1880 y 1916* (Buenos Aires 1994).

⁵⁰ Las negociaciones involucraron a los dos grupos que habían presentado distintos candidatos. Los *liberales* nominaron a Alsina y los *federales* a Juan B. Peña. Los votos se distribuyeron en la primera ronda como sigue: Alsina 35, Peña 19, Llavallol (otro *moderado*) 7, Sáenz Valiente y Azcuénaga 1. Alsina rechazó su nominación en una notable maniobra política, el líder de los *liberales* en Diputados, Rufino de Elizalde, forzó un ‘voto de confianza’ que finalmente dio a Alsina el favor de 44 contra 11 en la segunda instancia. Detalles de la maniobra en R. de Elizalde a Juan Carlos Gómez. Buenos Aires, 2 Junio 1857, en Archivo Elizalde. Ms 477. Ver también A Mignanego “El Segundo Gobernador Constitucional de Buenos Aires y el proceso electoral de 1856-57”, *Centro de Estudios Históricos*, UNLP Tomo xxi, n° 10, 1938, pp. 166-67.

⁵¹ “El 31 de mayo tuvo lugar la elección... sin disturbios serios de ninguna índole y resultaron por una enorme mayoría en favor del gobierno”. Los candidatos oficiales obtuvieron 3.932 votos contra 515 de la lista de la oposición, encabezada por Nicolás Calvo. Según George White a Baring Bros. Buenos Aires, 1 junio 1857, en BB.HC.4.1.35.

las garantías, pero cada uno con su propia bandera... (La *fusión*) ya no era posible, desde que había partidos en competencia.”⁵²

El nuevo escenario institucional

La situación financiera existente en febrero de 1852 era cuanto menos dramática. Los efectos de largo plazo de la financiación inflacionaria se sentían, a pesar de la recuperación del comercio exterior que siguió a los bloqueos.⁵³ La inestabilidad general se había agravado aún más en 1851, en alguna medida pronosticando la caída de Rosas.⁵⁴ Mientras en junio de 1852 la opinión general era que “(entonces) **no hay otra cuestión política que la cuestión de la Hacienda**”;⁵⁵ un mes más tarde la verdadera naturaleza de la cuestión era explicada según un contemporáneo:

“(el gobierno) no solo quiere los millones, sino que los quiere ya, YA!! Se dice que la emisión es un medio desgraciado, pero a ese demonio deberán recurrir porque no hay otro modo, ninguno, sólo la emisión de billetes llena esas dos condiciones. Las consecuencias desastrosas son bien conocidas por todos. Lo peor, por lejos, es la incertidumbre que ello traerá. Se dice que primero hay que arreglar la Hacienda, pero en mi opinión, **la verdadera primera cosa por la que se debe empezar es por arreglar la política.**”⁵⁶

El compromiso con una regeneración institucional se desarrolló como resultado del arreglo político descrito arriba. Dicho arreglo produjo un manejo más responsable de las finanzas públicas, una política monetaria ‘virtuosa’ y mucha más transparencia en el manejo de los dineros públicos y los procedimientos administrativos. Una de las características más significativas de esos cambios fue la política presupuestaria. Durante la década de 1850, y sin precedentes en el pasado, el presupuesto se convirtió efectivamente en una pieza de la contabilidad pública. A pesar de las normas dispuestas en los veinte, la confección de los presupuestos había caído en el olvido debido a la inestabilidad monetaria. Supuestamente, en ningún momento después de 1835 la Junta de Representantes había examinado las finanzas provinciales pese a que, precisamente, las cuestiones fiscales fueron las únicas prerrogativas que no le fueron conferidas a Rosas con las facultades extraordinarias.⁵⁷ De acuerdo con la naturaleza ‘plebiscitaria’

⁵² Cárcano *Del Sitio a...*, p. 834. La posterior división entre *Autonomistas* y *Nacionalistas* es un tema que trasciende el objetivo de este artículo.

⁵³ Halperin Donghi, *Guerra y Finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)* (Buenos Aires 1982: 236).

⁵⁴ Se desató la depreciación del peso cuando se supo de “la mala inteligencia entre Rosas y los jefes de las otras provincias y la incertidumbre de la resolución”. Luego de un año bastante estable en 1850, la onza de oro subió de un precio promedio de \$ 230 en febrero a \$ 283 en mayo, cuando se conoció el “Pronunciamiento”. Continuó hasta alcanzar \$ 296 y se disparó hasta \$ 380 en agosto. Así, el peso perdió el 65% de su poder de compra en solo seis meses. Hacia diciembre de 1851 se recuperó en \$ 300 por onza y siguió apreciándose aún después de Caseros para llegar a \$ 258 en marzo de 1852. Pareciera que la percepción del “mercado” tuvo menos dramatismo que la de la historiografía para evaluar el incidente. Datos de J. Alvarez, *Temas de Historia Económica Argentina* (Buenos Aires 1921: 99-100).

⁵⁵ *El Comercio del Plata* año VII n° 1899. Montevideo, 4 junio 1852.

⁵⁶ *El Comercio del Plata* año VII n° 1941. Montevideo, 28 julio 1852.

⁵⁷ *Diario de Sesiones de la Junta de Representantes*, tomo XIII, sesión n° 278 del 24 septiembre 1832, pp. 15-16. Agradezco a Marcela Ternavasio esta referencia.

del régimen, la participación de los representantes había quedado confinada a dar aprobaciones luego de una muy somera consideración de las partes correspondientes que presentaba, ocasionalmente, el gobernador en sus mensajes anuales.⁵⁸ Por otro lado, Rosas se consideraba 'desposeído de las facultades extraordinarias' cuando se relacionaba con la conducción de las finanzas públicas.⁵⁹ Estrictamente hablando, las estimaciones de gastos que Rosas incluía en sus mensajes a los Representantes no eran presupuestos; a lo sumo eran cuentas de ejercicio vencido con mínimo nivel de detalle. Más aún, desde 1849 ningún presupuesto se realizó ni fue presentado a la Junta.⁶⁰

Significativamente, al tiempo de la caída de Rosas la nueva prensa periódica dio un gran énfasis al manejo de los dineros públicos. La publicación de todo tipo de artículos relacionados con las finanzas públicas y las cuestiones monetarias, el crédito público y el sistema bancario se multiplicó en diarios como *El Nacional* y *El Comercio del Plata*.⁶¹ Las líneas de acción sugeridas para la conducción de la finanzas provinciales, eran primero 'acabar con la emisión de moneda' y segundo, impedir el uso de tierras públicas como recurso fiscal en cualquier emergencia del tesoro. Dos proyectos de ley fueron presentados a la nueva Legislatura. El primero obligaba a cualquier gobierno provisional a obtener autorización de los representantes para efectuar cualquier gasto, y el segundo demandaba que los presupuestos de la provincia se realizaran de acuerdo a las leyes de 1821 y 'con la mayor urgencia'. De paso, el gobierno provisorio de Vicente López era advertido severamente que no debía contraer préstamos, 'tanto domésticos como en el exterior', así como tampoco debía de ninguna manera anticipar cualquier tipo de impuestos que correspondieran al próximo año fiscal.⁶² La suspensión de la venta de tierras públicas era una firme condición exigida por algunos representantes.

El presupuesto se convirtió en uno de los reclamos principales de la nueva generación de políticos —que formarían luego el partido liberal. Consecuente con esa posición, el representante Mitre hizo clara esta demanda cuando expresó en 1852:

"la felicidad de un país depende mucho más en su buena administración que en su constitución política. Cualquier forma de gobierno es totalmente compatible con la libertad, pero los desórdenes administrativos son los incompatibles. En cualquier lugar que no exista una buena administración la libertad no es posible. La ley de presupuesto es la madre de todas las leyes. Ella es el pilar fundamental en el que sostiene la riqueza pública, y el único sobre el que todas las otras demás instituciones pueden desarrollarse."⁶³

⁵⁸ Burgin, *Economic Aspects*, pp. 200-201.

⁵⁹ *Mensajes a la 26ava Legislatura* (Buenos Aires 1848: 106); *Mensaje a la 27ava Legislatura* (Buenos Aires 1849: 232).

⁶⁰ Woodbine Parish se quejaba de que no se había dado cuenta de los ingresos para 1851 ya que el mensaje anual del gobernador, "había sido suspendido por primera vez". Parish *Buenos Ayres*, pp. 378-9.

⁶¹ Ver la serie de artículos atribuidos a Vélez Sársfield en *El Nacional* y reproducidos en *El Comercio del Plata* n° 1881 y n° 1882, 11 y 12 mayo 1852. Mitre también reclamaba que el banco debía permanecer en manos de la provincia "hasta que se haya destruido como máquina de emitir moneda para ser repuesto como una verdadera institución de crédito" *Idem* n° 1914, 23 junio 1852. Ver sus *Arengas*.

⁶² *El Comercio del Plata* n° 1890. Montevideo, 23 mayo 1852, "Noticias de Buenos Aires".

⁶³ "Crónica Parlamentaria sesión del 26 mayo 1852" en *El Comercio del Plata* año VII n° 1895. Montevideo, 30 mayo 1852. Ver también "Memoria del Ministro Alsina" en los números 1989 y 1990, 3 y 4 junio 1852.

Durante la década de 1850 el presupuesto se volvió una expresión real de los gastos del estado. Para resumir los resultados de la negociación entre el ejecutivo y las cámaras en este tema, la Tabla 1 muestra el total de los gastos votados anualmente por la legislatura, los montos que finalmente se ejecutaron y el total de ingresos fiscales ordinarios que dispuso el gobierno para realizarlos. Además, se agrega la distribución de recursos de acuerdo a cada departamento para mostrar algunos rasgos generales de la política presupuestaria durante el período 1845-60.

Tabla 1: Presupuestos, sumas finales ejecutadas y total de ingresos ordinarios, 1845-1860 (en valores corrientes)

Año	Cámaras	Gobierno	RR.EE	Guerra	Finanzas	Total	Ingresos
1845	47.725	2.573.990	1.496.024	28.267.986	27.430.457	59.816.182	
	40.859	2.087.543	1.281.946	18.535.940	10.923.161	32.869.449	31.458.611
1846	47.725	2.557.876	1.947.568	28.668.264	27.272.775	60.494.208	
	43.637	2.178.953	1.819.317	15.493.163	11.792.657	31.327.727	8.665.522
1847	47.726	3.350.195	2.162.760	27.615.761	25.498.345	58.674.787	
	38.982	2.816.245	1.776.001	22.635.933	11.807.408	39.074.569	17.979.132
1848	45.366	3.274.668	2.530.752	26.960.503	25.412.545	58.223.834	
	38.026	2.489.126	1.750.623	20.995.587	12.413.975	37.687.337	32.055.599
1849	45.318	4.510.411	2.259.096	30.298.394	26.975.070	64.088.289	
	38.095	4.075.545	1.574.706	28.152.221	14.551.766	48.392.333	51.862.071
1850							
	42.005	5.887.431	1.247.865	27.937.643	20.901.435	56.016.379	62.223.884
1851							
	37.521	4.720.116	1.222.802	55.036.300	18.012.453	79.029.192	46.695.149
1852							
	161.948	6.175.287	2.093.249	48.908.230	14.052.194	71.390.908	43.796.392
1853							
	200.101	8.648.176	618.276	67.776.960	27.982.272	105.225.785	35.078.517
1854	384.303	13.343.759	881.759	25.446.752	27.943.370	67.999.943	
	379.056	11.721.881	403.482	22.517.451	25.268.920	60.290.790	54.953.647
1855	392.556	18.261.968	815.897	30.680.598	30.362.238	80.513.257	
	385.744	16.049.262	626.277	32.139.766	19.113.232	68.314.281	56.933.511
1856	526.956	19.477.920	867.840	32.083.243	21.107.749	74.063.708	
	531.913	15.189.901	703.892	41.815.205	14.809.665	73.050.576	68.957.903
1857	604.356	21.325.045	819.180	36.548.215	19.861.193	79.157.989	
	574.360	17.440.748	798.665	44.424.385	21.434.895	84.673.053	81.549.995
1858	703.336	19.386.168	1.670.160	55.634.252	14.997.447	92.391.363	
	771.153	18.215.006	1.372.442	56.367.245	16.017.329	92.743.175	74.186.215
1859	602.616	19.303.878	1.505.240	50.227.576	20.304.593	91.943.903	
	545.943	18.616.691	1.008.903	104.109.971	38.629.607	162.911.115	79.150.697
1860	694.576	18.763.138	1.455.240	47.807.409	23.687.740	92.408.103	
	510.421	19.329.185	872.515	42.739.455	49.244.213	112.695.789	94.569.007

a) Adicional de 8 millones votado para el presupuesto del Ministerio de Guerra. b) Incluye \$ 17.429.540 agregados a los presupuestos de los ministerios de Hacienda y Gobierno. c) Incluye \$ 27.881.649 adicionales afectados al Ministerio de Hacienda y Gobierno. Fuente: Libros Mayores de la Contaduría del Estado de Buenos Aires, 1845-1860, en AGN, Sala III. c) María A. Irigoien, 'Finance, Politics and Economics in Buenos Aires' 'The New Political Economy, the state finances during the 1850s'. Ph. Diss., University of London (1999).

Como muestra la Tabla, ni las sumas finales gastadas, ni los números del presupuesto, reflejan efecto alguno del colapso de los ingresos fiscales que provocó el bloqueo, entre 1845 y 1848. Dado que el déficit se cubrió mediante la emisión de moneda, como en 1838-40, no se registró ninguna modificación en las políticas fiscales del rosismo. Más aún, el gasto efectuado nunca alcanzó los 'generosos' presupuestos de los últimos años del régimen.⁶⁴ La carencia de medios para solventarlos es un tema diferente.⁶⁵ Así entonces, Rosas pudo reivindicar que su administración llevaba a cabo 'verdaderas' políticas de austeridad en el gasto público. La discontinuidad en la presentación de los presupuestos en 1850 puede explicarse como un efecto 'colateral' del aumento descontrolado del gasto y el desorden general en el que había caído la administración de la provincia. Los gastos se duplicaron en valores corrientes entre 1850 y 1853 y esta expansión superó largamente a la tasa de inflación.⁶⁶

Notablemente, en la segunda mitad de la década de 1850 el total de lo asignado para gastos del estado demostró ser bastante exacto en comparación con los montos finalmente realizados. En 1856 y 1858 el gobierno de Buenos Aires gastó estrictamente lo que había sido autorizado por la legislatura para cada uno de esos años. Más aún, la diferencia entre las estimaciones y los gastos finales tendió a disminuir, en la medida que los gastos corrientes se hicieron más predecibles debido a la menor inestabilidad monetaria. Los presupuestos fueron excedidos en una buena proporción sólo en 1859 y 1860 debido a los formidables gastos para afrontar la guerra contra la Confederación. Aún más interesante es el cambio en la distribución de los dineros públicos entre los distintos ministerios. En la década de 1840 ningún departamento de la administración rosista gastó las sumas que tenía asignadas. Esta característica fue más pronunciada en el presupuesto del ministerio de Hacienda. La mayor parte de sus fondos estaban destinados al servicio de deuda y el pago de todo tipo de cuentas atrasadas del gobierno, de manera que la reducción del gasto se hacía sistemáticamente a costa del crédito del público. En los cincuenta, los fondos asignados fueron mantenidos para los fines que habían sido concebidos y aprobados. Sobrestimaciones o subestimaciones ocasionales en distintos departamentos se compensaron entre sí, de una manera que no guardó un patrón claro. Mientras que en 1856 las demandas militares que excedieron lo que había autorizado la legislatura fueron cubiertas con recursos derivados del ministerio de Gobierno, en 1860 el 18% de aumento en el presupuesto del ministerio de Hacienda fue solventado con una reducción proporcional del presupuesto militar. Desde 1854, con la única excepción de 1855, la asignación de dineros públicos para cubrir gastos financieros, en otras palabras para el pago de deudas, fue debidamente cumplido.

La ejecución del gasto, tal como éste había sido debatido por la legislatura, fue un logro de las administraciones del período. Para el público, una disciplina fiscal que no tenía precedentes debe haber tenido un impacto positivo en la construcción de confianza. Las consecuencias de largos años de inflación y gobierno autocrático fueron diversas malversaciones, corrupción y muy bajos niveles de moralidad pública. El producto de esa mala administración fue resumido por un extranjero como sigue:

"Las oficinas públicas has sido cubiertas por personas que eran notoriamente apenas algo mejor que saqueadores diplomados... Los salarios eran solo nominales, totalmente

⁶⁴ Para una distribución del gasto público por departamentos durante la década de 1840 ver Burgin, *Economic Aspects*, tabla 37.

⁶⁵ Ver Halperin Donghi, "Bloqueos y emisiones".

⁶⁶ En el mismo período la onza de oro aumentó de \$ 242 en promedio para el año 1850 a \$ 315 en 1853, lo que representaba un 30% de depreciación respecto de 1850.

insuficientes para sobrellevar una existencia decente y aun así muchos de ellos vivían en opulencia y esplendor y habían amasado enormes fortunas de esos procedimientos de sobornos y especulación. Grandes fraudes han sido cometidos en los ingresos públicos por el contrabando y una enorme variedad de otros métodos, bajo la compra directamente de la connivencia de los oficiales públicos y el gobierno está siempre rodeado por unos canallas desesperados por algún cargo que les permitiera participar en una pequeña porción de la presa, y totalmente inescrupulosos acerca de los medios por los cuales la obtienen, o en la condición en que mantienen sus empleos. La legislación personal es la gran maldición de Buenos Aires.”⁶⁷

Pareciera que en los cincuenta había un deseo de ‘quedar bien en el exterior, en parte por vanidad y en parte por más altos principios; pero todos se preocupaban en admitir la necesidad de poner las finanzas en un estado respetable’.⁶⁸ Como un medio de revertir esta situación fue creada una comisión bicameral en 1854 para examinar las cuentas públicas y evaluar el desempeño de la administración y, en última instancia, controlar el destino final que se daba al dinero del ‘contribuyente’.⁶⁹ Hasta ese entonces se había publicado un solo reporte de la situación financiera de la provincia. Había sido escrito sin ningún resultado veinte años atrás por encargo del saliente ministro Manuel García, que dirigió la Hacienda hasta 1832 y durante el breve gobierno de Viamonte.⁷⁰

Durante la segunda mitad de los cincuenta, algunos miembros del parlamento realizaron una serie de estudios exhaustivos de las finanzas provinciales.⁷¹ Examinaron los rendimientos, los costos de recaudación y los resultados de los impuestos, mientras que los gastos, comparativamente, fueron analizados en menor medida. También proveyeron un conjunto de consejos para la conducción de las finanzas públicas. Por ejemplo, recomendaron el establecimiento de unos auditores oficiales permanentes para formar el *Tribunal de Cuentas* y examinar los ejercicios del Tesoro con ‘absoluta independencia’ tanto del gobierno como de las cámaras. Dado el sistema vigente de elección indirecta para designar el poder Ejecutivo, había preocupación sobre la ‘regla de la mayoría’. Así, la mayoría en el parlamento podía tener el control total sobre el gasto de los dineros del contribuyente; o podía proteger a una administración corrupta, si sus amigos estaban en el poder; o podía obstruir los procedimientos de cualquier gobierno si era de la oposición.⁷² La comisión volvió a enfatizar la importancia de la precisión en los presupuestos

⁶⁷ “en tanto que un hombre hace dinero, los medios como lo ha ganado son escasamente considerados. En verdad, poder y posición son buscados no por motivos de ambiciones o patriotismo, sino como un medio de promover sus intereses particulares, todo es venal; y este no es el peor rasgo en el presente estado de cosas, los hombres públicos, con algunas pequeñas excepciones aquí y allí, no son personas de fiar. Están dominados por los intereses privados y presentan medidas para favorecer fines individuales, no con vistas al bien común.” Según un informe de Baring Bros en BB.HC.4.1.2.4.4 ‘Notes on the State of Buenos Aires 1852.’

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ El término aparece repetidamente en los Informes, en el lenguaje de algunos políticos y en menor medida en la prensa.

⁷⁰ Halperin Donghi, *Guerra y Finanzas*, p. 175. Idem, *De la Independencia a la Confederación Rosista* (Buenos Aires 1980: 324-5). Ver L. De Angelis, *Memoria del Estado de la Hacienda Pública. Escrito por orden del Gobernador* (Buenos Aires 1834).

⁷¹ *Informe de la Comisión de Cuentas de los años 1854 y 1855, presentado a la Asamblea General Legislativa del Estado de Buenos Aires* (Buenos Aires 1857); *Informe... del año 1856* (Buenos Aires 1858); *Informe... del año 1858*, presentado a la Asamblea General de la Provincia de Buenos Aires (Buenos Aires 1861).

⁷² *Informe... del año 1854-55*, p. 33.

y sus miembros criticaban la práctica de votar suplementos de partidas extemporáneamente sin que, a la vez, se decidiera el origen de los recursos correspondientes. Tanto para la designación de personal como para los aumentos de sueldos, el gobierno debía obtener autorización legislativa, según lo dispuesto por la constitución de 1854, y también era políticamente responsable del uso de los ingresos públicos. En última instancia, la transparencia en el manejo financiero del estado era un objetivo que debía acompañar el sistema político representativo que estaba siendo establecido.⁷³

El control del gobierno por las cámaras

El control de la legislatura sobre el poder ejecutivo fue un rasgo que no tenía precedentes y resultó de la nueva distribución del poder en el proceso de toma de decisiones políticas. En verdad, fue un producto del proceso de negociación entre los grupos políticos existentes. Así como se enfrentaron en el campo electoral, también interactuaron en competencia en la legislatura. Este es un rasgo común de los modernos partidos políticos que primero aparecieron diferenciados en el parlamento y luego lo hicieron abiertamente frente al electorado.⁷⁴ Para apreciar en detalle los cambios ocurridos durante la segunda mitad de la década de 1850 en la creación de leyes e instituciones financieras, las siguientes Tablas 2 y 3 muestran la sucesiva composición de la crucial Comisión de Hacienda en las Cámaras de Representantes y de Senadores, a partir de 1855.

De acuerdo al desarrollo del proceso político partidario mencionado arriba, los nombres de los legisladores que aparecen en las Tablas 2 y 3 permiten echar alguna luz sobre el arreglo político existente en la década. Dada su participación en los debates legislativos o sus responsabilidades a cargo del Ministerio y, sucesivamente, sus compromisos en los eventos contemporáneos, es posible identificar dos grupos: el partido *liberal* y el *federal* o *moderado* (aquí se siguen las denominaciones de la época) los cuales representaban las dos posiciones políticas que se iban diferenciando crecientemente. El tema de la disputa no era el de la autonomía o la reunificación con la confederación como se ha pensado. Más preocupado por la 'cuestión nacional' pendiente, Scobie explicó las elecciones del período en la clave de los grupos partidarios de la autonomía o de la reincorporación de Buenos Aires.⁷⁵ Sin embargo, un contemporáneo tenía diferentes impresiones sobre la verdadera naturaleza de la lucha política en la provincia. No percibía que la unión de las provincias con Buenos Aires formara parte de las ideas de alguno de los partidos, "aunque por supuesto, muchos de los líderes de la oposición profesan ser fuertes partidarios (de la unión) así tienen otro elemento más para la contienda con el partido en el gobierno al presente, quienes son principalmente *unitarios* y grandes enemigos de Urquiza".⁷⁶

⁷³ Informe... del año 1856, pp. 32-33. El "Informe de los Contadores" que cerraba el de la Comisión Bicameral indicaba además "que en el actual sistema de rentas y gastos, no está cumplido el principio primordial del Gobierno Republicano. No hay Igualdad en las Contribuciones, ni en las compensaciones a los empleados en el servicio público, ni en la recaudación de las rentas". Idem, p. 38.

⁷⁴ A. Mc Laren Carstairs, *A History of Electoral System in Western Europe* (Boston 1980).

⁷⁵ Scobie, *La Lucha...* 3ra parte "La Puja por el Poder", L. Paso, *El Origen de los Partidos Políticos en la Argentina* (Buenos Aires 1972); y J. Alvarez, "Guerra Económica entre la Confederación y Buenos Aires" en *Historia de la Nación Argentina* (Buenos Aires 1946: vol. iii).

⁷⁶ Parish a Clarendon. Buenos Aires, 2 abril 1857. PRO.FO.6.202. ms 6.

Tabla 2: Miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, 1852-1859

	1852	1853	1854	1855	1856	1857	1858	1859
Llavalloí **	P	P			x	x		
Balbín ***	x	x						
Domínguez **	x							
Cardoso ***	x a)	x b)						
Riestra (1855-60;61)*	x	x	x	M	M	M	M	M
Estévez Seguí		x						
Vélez Sársfield *		x b)	P	P c)				
Mitre *	x a)		x				x	
Billinghamurst ***			x					
Elizalde (1860)*			x	x	x	P	P	P
Casares **				x	x			
Moreno, Francisco **				x	x	x		
Riestra, Eustaquio *				x				
Peña, J.B. (1852-55)** ^α	M	M	M	x c)	P			
Trelles *						x	x	x
Calzadilla						x	x	x
Toledo ***							x	x
Medrano *								x

Ref.: P: Miembro informante de la Comisión; M: Ministro de Hacienda en *italics*. a) Reemplazado por Mitre b) Reemplazado por Vélez Sársfield. c) Reemplazado por Juan B. Peña.

* Liberal; ** Moderado; *** No identificado; ^α Ministro de Hacienda durante el gobierno provisional que siguió a Cepeda desde noviembre de 1859 hasta mayo de 1860 que asumió el gobernador Mitre. Fuente: *Diarios de Sesiones*. Junta de Representantes de la H. Cámara de Diputados. Varios años.

Tabla 3: Miembros de la Comisión de Hacienda en el Senado, 1855-1859

	1854	1855	1856	1857	1858	1859
Anchorena **	P	P				
Balbín ***	x	x				
Bernal	x	x				
Calvo **			P			
Alcorta			x	P	x	x
Linch *			x			
Guerrico *				x		x
Lezica **				x	x	
Vélez Sársfield *					P	P

Nota: El Senado fue creación de la Constitución de 1854.

Ref.: P: Miembro informante. * Liberal; ** Moderado; *** No identificado.

Fuente: *Diarios de Sesiones*. Honorable Cámara de Senadores. Varios años.

¿Quiénes eran éstos y, más aún, qué intereses representaban? Según el cónsul británico, los *liberales* “(eran) hombres que tenían poco o nada que perder más allá de su posición política, y están dispuestos a envolver el país en la ruina de una guerra antes que abandonar su juego.”⁷⁷ Era un amplio conjunto de posiciones individuales pero que claramente reclutaba a la parte más joven, intelectualmente más prestigiosa y más activa de la sociedad urbana: una suerte de clase de políticos profesionales.⁷⁸ Sus rasgos eran ‘el control del aparato del gobierno, el tesoro provincial y el apoyo del entusiasmo popular’ canalizado por los clubes políticos.⁷⁹ Mientras que el otro partido, en la oposición en ese tiempo, mantenía opiniones sustancialmente conservadoras en los asuntos generales.⁸⁰ Estos últimos se identificaban con la parte más opulenta de la población, los que pareciera se habían beneficiado de las malversaciones ocurridas al amparo de las políticas públicas del rosismo. “Ellos aparecieron en tiempos de Rosas, mantuvieron negocios en la provisión de uniformes para el ejército o ganado para la marina. Tenían intereses comprometidos en la Aduana, en el departamento de Policía, en la campaña. Se habían asegurado medios para aumentar sus fortunas hasta el escándalo.”⁸¹

Cada grupo tenía su propia prensa partidaria: *El Nacional* y *La Tribuna* eran la voz de los primeros y *El Orden*, *La Reforma Pacífica* y *La Constitución* reproducían la posición conservadora. En el parlamento, el llamado partido *liberal* había reclutado a Vélez, Elizalde, Mitre, los hermanos de la Riestra y a Trelles en la Cámara de Representantes, y a Lynch y Guerrico (también Vélez en algún momento) en el Senado. Por su parte, las ideas del partido *moderado* eran expresadas por los representantes Juan B. Peña, Lavallol, Casares, Domínguez o Moreno, y los senadores Anchorena, Calvo y Lezica. Algunos de ellos fueron alternativamente responsables del ministerio de Hacienda en diferentes períodos durante la década.

De los cambios en la composición de la comisión en esos años se puede concluir que hubo una alternancia de ambos grupos en el gobierno y la oposición respecto de la conducción de los asuntos financieros en las Cámaras. Una parte proporcional de ambos partidos formó la comisión, de acuerdo a su suerte política. En otras palabras, ninguno de los dos partidos tuvo alguna vez el control total sobre el cuerpo. Más aún, parece que hubo una directa correspondencia entre el partido representado en el Ministerio y el legislador que actuaba como ‘miembro informante’. Así, la competencia electoral también se dirimía en términos de decisiones políticas, y todo ello dejaba menos espacio para la acción de gobiernos discrecionales. Una mayor

⁷⁷ “Esta es la opinión, sin embargo, de una numerosa clase de personas que poseen propiedades y están mayormente interesadas en mantener la paz” Parish a Lord Malmesbury. Buenos Aires, 27 agosto 1859 PRO.FO. 6.216. ms 36.

⁷⁸ T. Halperin Donghi, “Argentina: Liberalism in a Country Born Liberal” en J. Love y N. Jacobsen, *Guiding the Invisible Hand... Economic Liberalism and the State in Latin American History* (New York 1988: 99-116); y “Clase Terrateniente y Poder Político en Buenos Aires (1820-1930)” *Cuadernos*, n° 15, Univ. de Luján (1992: 11-45).

⁷⁹ Cárcano, *Del Sitio...*, p. 334.

⁸⁰ Para los *liberales*, el conservadurismo de una de las figuras más conspicuas de la oposición era merecedor del siguiente comentario “para Anchorena blanquear la fachada de su casa ha sido hacer una concesión al progreso”. *El Nacional*, n° 1482, 29 abril 1857.

⁸¹ “La mayoría de ellos está abocada a hacer dinero por cualquier medio... ellos no tienen de política, no odian a nadie ni preguntan por la sangre del propietario. Ellos sólo intentan poseer el ganado, el dinero de las propiedades de otro, esos hombres que son millonarios, aquí y en el extranjero, claman ahora por orden y respeto a sus propiedades. Ellos apoyan a Torres esperando que él pueda restaurar aquellos ‘viejos buenos tiempos’. Sin Dios, ni Rey ni Ley todos ellos son ricos, pero temen que el estado de la situación pueda cambiar”. *El Nacional*, n° 1401, 16 enero 1857, y n° 1416, 4 febrero 1857.

negociación en las cámaras también resultó en un mayor control sobre la administración y sobre la manera en que el ejecutivo asignaba los bienes públicos.

La negociación política. Las decisiones de política fiscal, financiera y monetaria

Como se dijo arriba, a comienzos de 1852 Vélez Sársfield exigió la suspensión de la venta de tierras públicas como una limitación a cualquier gobernador provisional hasta tanto se constituyera una legislatura 'legítima'. El Club de la *Fusión* se había manifestado en coincidencia cuando instruyó a sus candidatos en abril de 1852. Inicialmente, los representantes empezaron a controlar los gastos del gobierno y prohibieron por el momento la transferencia o alienación de la tierra pública hasta que la legislatura pudiera decidirse en consecuencia.⁸²

A lo largo de toda la década, la cuestión de la tierra pública y la propiedad privada permaneció en debate. La inversión en tierras y ganado, dadas las políticas inflacionarias y la inestabilidad monetaria de las tres décadas anteriores, había constituido la opción más racional para ponerse a salvo de los disturbios monetarios causados por el ambiente político en general.⁸³ Más aún, en el pico de la agitación política, la prensa partidaria de los *liberales* blandía el "escándalo" de las enormes fortunas amasadas por la oposición, en masivas posesiones en tierras y ganado, insinuando serias objeciones en los medios utilizados por algunos para lograrlas. Entre los principales integrantes del partido de los conservadores, que sostenían la candidatura de Lorenzo Torres contra la de Mitre en los días previos a los comicios de 1857, diez de ellos reunían por lo menos 13.000 km² de tierras —más del 10% de la superficie de la provincia en 1859. Notablemente, las tierras en su gran mayoría habían sido adquiridas de una u otra manera en las últimas liquidaciones del rosismo entre 1836 y 1840 y se concentraban en los distritos del Nuevo Sur.⁸⁴ Cuando el ministro Riestra, ya sea buscando los medios financieros para arreglar la deuda externa, o para reunir fondos para amortizar el exceso de circulante y así estabilizar la moneda, intentó disponer de la tierra pública, el tema fue el tópico mayor del debate en la legislatura.

La negociación política sobre la tierra pública y la propiedad privada

Las propiedades de Rosas fueron expropiadas por decreto unos pocos días después de su caída. A continuación, con la intención declarada de restaurar las propiedades a los legítimos dueños originales, la revisión de los embargos y confiscaciones llevados a cabo por el pasado régimen abrió una cuestión conflictiva. En febrero de 1852, 'era imposible definir la legalidad del asunto' como informó un diplomático inglés.⁸⁵ Dado el estado de la política provincial, era simplemente imposible un consenso para diseñar alguna legislación respecto de las confiscaciones

⁸² F. White a Baring Bros. Buenos Aires, 4 junio 1852, BB.HC.4.1.28.

⁸³ Ver un análisis de las consecuencias de la depreciación y la inestabilidad monetarias en la expansión gaudera entre 1820 y 1860 en M.A. Irigoien, "Inconvertible Paper Money, Inflation and Economic Performance in Early Nineteenth Century Argentina", *Journal of Latin American Studies* (en prensa).

⁸⁴ Los integrantes de la coalición, según *El Nacional*, n° 1460, 1 abril 1857, n° 1428, 29 abril 1857, n° 1483, 30 abril 1857. Las extensiones son estimaciones propias a partir de *Contribución Directa. Registro catastral de la provincia de Buenos Aires con exclusión de la capital* (Buenos Aires, publicación oficial 1863).

⁸⁵ Gore a Malmersbury. Buenos Aires, 21 febrero 1852 y 26 abril 1852 en PRO.FO. 6.167 ms51 y ms53.

anteriores y el castigo de la apropiación de la propiedad privada, o del uso indebido de la propiedad y los dineros públicos. A comienzos de 1852, una serie de decretos confiscatorios siguió a otros que derogaban embargos dispuestos por Rosas en la década de 1840. Como resultado de la falta de acuerdo para una política sobre derechos de propiedad de la tierra, ya sea vendida, embargada o aun otorgada por Rosas, ‘muchas de las personas más respetables, perfectamente calmas, razonables y cristianas en sus profesiones y conducta (estaban) bastante alterados por este tema’. Desafortunadamente, el informante no dio los nombres de esos ‘cristianos’ pero destacó que eran pocos los extranjeros en esa posición.⁸⁶

Supuestamente, Mitre volvió a expresar la necesidad de reconsiderar la cuestión en 1854. Como miembro de la comisión de Hacienda había presentado un proyecto de reforma de la enfiteusis y la derogación de los *boletos de premio* para definir más eficientemente los derechos de propiedad y resolver las disputas ocasionadas por los títulos dudosos. Entre sus razones estaban ‘darle a cada uno lo que le pertenece’ y en ese sentido, los argumentos que puso por delante para las ‘indispensables’ reformas eran

“calmar a los propietarios de tierras que estaban alarmados por vagos rumores; fijar la propiedad pública y privada sobre bases inamovibles, y en particular, resolver las disputas que había provocado la legislación rosista. La que trajo desorden, despilfarro y malversaciones de las tierras públicas, lo que empeoró con los abusos de los grandes terratenientes”

A la vez que proponía desconocer los títulos conseguidos por medio de los citados boletos y otras donaciones, Mitre hizo la pregunta retórica –que según él guiaba su iniciativa:

“¿cuál sería sino la mejor manera de proteger todos los intereses sociales amenazados por actos inmorales de la dictadura respecto de los premios y donaciones, mientras que se afectara el menor número de intereses públicos al mismo tiempo?”⁸⁷

Según el mismo Mitre, su proyecto no consiguió la aprobación del gobierno del momento a pesar de que había ganado el respaldo de la comisión de Hacienda. Finalmente, la Constitución de 1854 prohibía específicamente la expropiación de las propiedades privadas o la confiscación por razones políticas. Cuando De la Riestra estaba preparando su proyecto de estabilización del papel moneda en 1855, pensó en vender tierras urbanas para formar el fondo de amortización con que retirar los billetes de circulación. Al mismo tiempo, uno de los comerciantes extranjeros más prominentes advertía a Baring sobre las intenciones del ministro para ‘el mejoramiento de la moneda’, el que habría de fracasar en sus intentos dada la oposición de las cámaras al proyecto que ‘será presentado para la venta de tierras públicas ahora sin utilización’.⁸⁸

La competencia abierta en elecciones caracterizó un cambio aún mayor de la transición del gobierno autoritario al de la negociación política luego de décadas de ‘unanidad’, más o menos autocrática, que habían sofocado la lucha por el poder en la provincia. El ánimo faccioso

⁸⁶ Gore a Malmesbury. Buenos Aires, 1 junio 1852 en PRO.FO. 6.168 ms 69 confidencial.

⁸⁷ Discurso de Mitre a la Cámara de Diputados, septiembre 1854, en B. Mitre *Arenas*, pp.129-36.

⁸⁸ Zimmerman dejó en claro en el informe que él “transmitía tal cual como lo había observado” E. Zimmerman a Baring Bros. Buenos Aires, 3 abril 1855. Curiosamente, el informe está fechado con anterioridad a que el proyecto fuera públicamente conocido y aun dos meses antes que el cónsul británico informara lo mismo al Foreign Office. Ver Parish a Clarendon. Buenos Aires, 1 junio 1855 en PRO.FO.6.189 ms 22.

de los escritos políticos, los trabajos electorales y las maniobras para la elección del sucesor de Obligado ocultan el real alcance de la disputa por el dominio de la política provincial. Entre 1856 y 1857, la crítica cuestión de las tierras públicas fue resuelta. Estando particularmente interesado en el tema, dado que la tierra pública estaba nominalmente hipotecada como garantía del préstamo, Baring siguió de cerca los desarrollos de la polémica mediante sus varios agentes en Buenos Aires. Sus informes permiten apreciar las alternativas de la negociación en la legislatura.

Aparentemente, desde 1854 varias iniciativas al respecto habían sido infructuosamente presentadas a la consideración de las cámaras —crecientemente controladas por los *liberales*—, ya fuese por el ministro de hacienda o por conocidos miembros del partido. En setiembre de 1856 Riestra consiguió pasar por la cámara de Representantes un proyecto requiriendo la autorización para vender 100 leguas cuadradas de tierra al norte del Salado —a un precio estimado de £ 2.000 por legua. El gobierno pensaba asignar una porción de lo obtenido para el arreglo de la deuda con Baring. El cónsul Parish tenía poca fe en los resultados. Así, informó que la discusión del proyecto había encendido un ‘violento debate’ en la Cámara de Representantes sobre qué tierras iban a ser comprendidas en la ley como pertenecientes al Estado, si los poseedores de enfiteusis mantenían algún derecho sobre las tierras que ellos ocupaban, y si las compras de tierras públicas a los oficiales y soldados o empleados militares, a los cuales Rosas dio donaciones en varios períodos, serían respetados. Aparentemente,

“La ley declaraba que todas esas tenencias iban a ser invalidadas, pronunciándose mucho más fuertemente contra todos los premios de Rosas; lo cual dio origen a mucha oposición de aquella facción así como de todos los viejos señores feudales de la tierra, quienes crearon una gran agitación pública y trataron por todos los medios de rechazarla.”⁸⁹

Pese a ello, la iniciativa de Riestra obtuvo la sanción de la cámara, por una gran mayoría, debido a los ‘esfuerzos’ del ministro Mitre, según la misma fuente. Parish esperaba que la ley encontraría aún una oposición mayor en el Senado y predijo su rechazo, como finalmente ocurrió.⁹⁰ El Senado —donde los conservadores parecían ser dominantes—,⁹¹ desestimó el proyecto porque, alegaba, la ley terminaba finalmente discutiendo los principios de la propiedad *en general* así como era aplicada a *todas* las tierras públicas sin distinciones. De manera que Parish aconsejó a Baring que como ‘tantos intereses estaban involucrados’ iba a ser prudente diferir el arreglo hasta un período futuro, cuando una ley general sobre tierras públicas pudiera ser llevada adelante abarcando las ‘delicadas cuestiones de la validez de los títulos de los premios de Rosas, así como los de aquellos poseedores de tierras públicas en *enfiteusis*.’⁹² Como solución de compromiso, se dispuso una investigación sobre la naturaleza de todos los títulos de propiedad sobre tierras públicas. La decisión iba a ponerse otra vez en debate en 1858 y 1859, a partir de los reclamos de algunas personas por títulos sobre tierras compradas con los *boletos*. Pareciera,

⁸⁹ Parish a Clarendon. Buenos Aires, 29 septiembre 1856 en PRO.FO.6.193 ms 42.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ El 30 de abril de 1856 Lorenzo Torres fue elegido presidente, Felipe Llavallol vicepresidente primero y José Mármol, vicepresidente segundo del Senado. Todos ellos abiertamente conservadores o moderados según las agrupaciones conformadas para las elecciones de 1857. *Índice de la Cámara de Diputados* 1856, p. 44. C48.A5.leg 75 ms 20.

⁹² Parish a Clarendon. Buenos Aires, 26 octubre 1856 en PRO.FO. 61.93 ms 45.

sin embargo, que la mayoría de los reclamos fueron hechos por extranjeros. Hay presentaciones de Fair, Gibson, Ludlam o Mc Grath, que generaron un cúmulo de correspondencia entre los ministros del gobierno, Mitre y Vélez Sársfield, con el cónsul Parish en Buenos Aires y el ministro Christie, que estaba designado en Paraná.⁹³ Los reclamos fueron finalmente admitidos y se convino en constatar la validez de los títulos de los reclamantes, pero los diplomáticos hicieron de esto razón para pedir la inusual intervención del Foreign Office. Sus argumentos eran que las compras de tierras públicas hechas en tiempos de Rosas sólo podían hacerse con esos *boletos*.⁹⁴ Supuestamente, el comprador tenía un cierto lapso de tiempo para reclamar el título de propiedad y ‘no teniendo amigos poderosos que se interesaran en ellos’, las peticiones de esos súbditos británicos quedaron sin atender mientras que los amigos de Rosas, en la misma posición que aquéllos, habían conseguido que sus títulos fueran extendidos por la autoridad competente.⁹⁵

Aún así, a principios de 1857, el agente de Baring todavía abrigaba esperanzas en que las reformas de la legislación sobre tierras sería un medio para que el gobierno efectivamente se hiciera de fondos con qué afrontar los atrasos del préstamo. De sus encuentros con el ministro Riestra escribió en su diario, poco antes de las elecciones, que las tierras públicas ‘(eran) una cuestión muy difícil y seguramente se despertará una cantidad grande de excitación política cuando la cuestión sea sometida a tratamiento legislativo’.⁹⁶ Por su parte, el ministro Christie también había percibido la seriedad del asunto cuando, en sus conversaciones con Riestra, el diplomático había “incidentalmente aludido a la cuestión de hacer que los bonos fuesen recibidos en pago por tierras públicas, pero encontró (a Riestra) vehementemente opuesto a ello y pensó que el punto debía ser dejado de lado.”⁹⁷ Los dos, White y Christie, tenían también la impresión de que era conveniente discutir el tema con J.B. Peña. Aunque no aclaran las razones para hacerlo, parece ser que Peña era considerado como el jefe de la oposición respecto de los asuntos financieros. Finalmente, el agente de Baring admitió lo inoportuno de presionar más sobre la asignación del producto de la venta y alquiler de tierras, pero esperaba que todavía se pudiera encontrar una garantía colateral para el capital de la deuda que estaban renegociando. White estimaba que

“(el canon) bien puede convertirse en una fuente valiosa de ingresos en un tiempo futuro. (Aunque) ninguna renta ha sido obtenida por muchos años en el pasado y habrá alguna dificultad para reasumir un derecho al que se permitió permanecer en

⁹³ Parish a Mitre. Buenos Aires, 27 diciembre 1858; y Parish a Clarendon. Buenos Aires, 29 diciembre 1858 en PRO.FO.6.211 ms 3, el cual incluye carta de Mitre a Parish el 17 diciembre 1858 y de Gibson a Parish 27 diciembre 1858.

⁹⁴ Rosas otorgó estos boletos a militares para compensarlos por la caída del salario real en tiempos de alta inflación. Cf. los complementos al salario de militares durante el rosismo ver R. Salvatore, “El mercado de trabajo en la campaña bonaerense, 1820-1860. Ocho inferencias a partir de narrativas militares” en M. Bonaudo y A. Pucciarelli, *La Problemática Agraria. Nuevas Aproximaciones*, vol. I, pp. 59-92. Para los medios de pago utilizados en la compra de tierras públicas ver M.E. Infesta, “El negocio de la tierra pública. Las ventas en Buenos Aires entre 1836 y 1840” (mimeo 1998).

⁹⁵ Cuando Thomas Armstrong -quien gozaba de dudosa reputación entre los agentes británicos- pidió un respaldo similar de los diplomáticos para presentar reclamos sobre tierras al sur de Santa Fe, oscuramente adquiridas en 1839, su petición no consiguió la misma consideración. Thomas Armstrong a Christie. Buenos Aires 2 agosto 1858 en PRO.FO.118.88. Sobre la trayectoria de Armstrong ver informes en BB.HC 16.

⁹⁶ Diario personal de George White. Buenos Aires, viernes 20 marzo 1857 en BB.HC. 4.1.35.

⁹⁷ Diario personal de George White Buenos Aires 25 mayo 1857 en BB.HC. 4.1.35.

suspense, así como probablemente una buena cantidad de oposición solapada de personas interesadas toda vez que el gobierno intenta que la cuestión sea tratada.”⁹⁸

Con la fuerza de la victoria en las elecciones de 1857, los *liberales* reabrieron la cuestión de un modo indirecto, con un proyecto que ordenaba una investigación criminal sobre Rosas. La iniciativa fue suscrita por los diputados partidarios Elizalde, Agrelo, Martínez, Drago, y Castro. La ley sancionada el 29 de julio declaraba a Rosas ‘culpable de alta traición, por la sangrienta tiranía’ y subsiguientemente autorizaba a los tribunales ordinarios para juzgarlo por esos crímenes. Además, invocando el decreto de febrero de 1852 –que había declarado de propiedad pública todos los bienes y propiedades pertenecientes a Rosas–, el último artículo de la ley –de hecho–, y no del todo inocentemente, también anulaba todas las posesiones obtenidas por vía de premios y concesiones originalmente dadas por Rosas en 1839-40.⁹⁹

A pesar del *momentum* de los *liberales* la decisión en la cámara no fue unánime. El procesamiento a Rosas, condenado ya por los diputados, fue aprobado, pero los primeros artículos de la ley consiguieron más votos a favor que los últimos.¹⁰⁰ Al mismo tiempo, se celebraban funerales de estado para los restos repatriados de Rivadavia, un hecho pleno de significación política, la sanción de la ley condenando y confiscando a Rosas fue seguida por acusaciones, presentadas por particulares ante los tribunales. Y ‘para darle al asunto una forma de ley, un edicto judicial había sido publicado intimándolo a presentarse dentro de los 4 meses de la fecha de partida del *paquete*’.¹⁰¹ El cónsul, que tenía una gran experiencia en los negocios políticos de Buenos Aires, estaba asombrado por que

“los debates que han tenido lugar sobre este asunto han sido de los más extraordinarios que se recuerden en las sesiones de las cámaras de Buenos Aires. Es notable que la oposición al proyecto no fue en defensa de Rosas personalmente, o de su administración. Por el contrario, entre los líderes de la oposición [al proyecto] es posible encontrar algunos de los más grandes enemigos de Rosas.”¹⁰²

Políticamente, era por cierto mucho más factible procesar a Rosas que abrir la puerta a la revisión de su política de tierras. El hecho de que en 1857 prevalecían los *liberales* facilitó la imposición del punto de vista del partido sobre el tema. Parish informó que Vélez Sársfield, Obligado y Sarmiento habían ingresado al parlamento, por lo que se inclinaba a ‘suponer que el partido está ahora suficientemente fuerte para atacar las propiedades de Rosas’ y sospechaba que ‘no pasaría mucho antes que la cuestión (de la tierra pública) sea nuevamente retomada’.¹⁰³ Los debates continuaron y finalmente, durante julio de 1857 los *liberales* en el gobierno –y principalmente el ministro Riestra–, obtuvieron la sanción de la ley vendiendo las 100 leguas cuadradas de tierra, que el año anterior había naufragado en el Senado. Dos tercios de lo producido

⁹⁸ G. White a Baring Bros. Buenos Aires, 3 abril 1857 en BB.HC. 4.1.35.

⁹⁹ El decreto había sido derogado por Urquiza en agosto de 1852. *El Comercio del Plata* n° 1953, 11 agosto 1852.

¹⁰⁰ Parish a Christie. Buenos Aires, 13 agosto 1857. PRO.FO 118.83.

¹⁰¹ Parish a Clarendon. Buenos Aires, 1 septiembre 1857. PRO.FO. 188.83.

¹⁰² Su padre Woodbine fue el primer cónsul destinado en Buenos Aires desde 1824. Parish a Christie. Buenos Aires, 21 julio 1857 PRO.FO.118.83; y Christie a Parish. Paraná, 27 abril 1857 PRO.FO.143.

¹⁰³ Parish a Christie. Buenos Aires, 11 junio 1857; y 28 julio 1857 PRO.FO 118.83.

iba a ser aplicado a pagar el arreglo de la deuda Baring. La ley, sin embargo, introdujo algunos cambios respecto del proyecto de 1856. Uno de ellos consistía en que además se pondrían en venta tierras más allá del río Salado y fijaba los precios (200.000 pesos por legua en la parte interior de la frontera y 100.000 pesos al sur del río), y otro daba la prioridad de compra a los poseedores actuales o a los ocupantes aunque no tuvieran títulos de propiedad completos y válidos.¹⁰⁴

Eventualmente, la legislación sobre tierras públicas implementada entre 1857 y 1858 hizo posible el arreglo de la deuda Baring. Sin embargo, no cubrió las expectativas del ministro dado que la ley finalmente sancionada era en gran parte resultado de una transacción conseguida en el seno del poder legislativo. Así, se vuelve más claro que la lucha detrás de las elecciones era en buena medida una colisión entre intereses creados muy establecidos y la política fiscal impulsada por los *liberales* en el gobierno. Recién en 1857, después de varios intentos frustrados, el gobierno encontró suficiente fuerza para legislar una revisión de la propiedad del estado decidida en tiempos de Rosas y de toda la tierra ocupada por medio de derechos enfiteúticos o comprada subsiguientemente por los *boletos de premio*. Parish mencionó que ‘tantos derechos bien adquiridos y tantas personas influyentes’ habían, en última instancia, provocado serias modificaciones en la iniciativa.¹⁰⁵ A lo largo de los años, el conjunto de leyes sancionadas entre julio de 1857 y octubre de 1858, ordenando nuevas ventas, actualizando los cánones y alquileres, produjo un ingreso bruto extra de 57 millones de pesos papel, de los cuales 18,4 millones de pesos se asignaron a pagar el servicio y los intereses del renegociado préstamo Baring.¹⁰⁶

En realidad, la propuesta de los *liberales* de actualizar el canon de la enfiteusis y revisar las políticas de tierras del rosismo agitaron un debate de economía política entre los grupos políticos existentes. Ciertamente, el tema merece un estudio aparte, sin embargo vale la pena llamar la atención sobre algunas de las posiciones en disputa en ese momento.¹⁰⁷ Por ejemplo, Mitre juzgaba perjudicial para la prosperidad del país el resultado de la enfiteusis ‘porque una larga experiencia ha demostrado que [la enfiteusis] favorece la baja población y está dirigida a aumentar más el número de las bestias que de los pobladores’.¹⁰⁸ Mitre confrontó fuertemente con Tejedor en estos debates, y ambos intercambiaron declaraciones de alto voltaje ideológico o retórico. Mientras Tejedor acusaba a la iniciativa de la comisión de Hacienda como de ‘comunista’, Mitre la defendía como ‘promotora de los principios de la propiedad privada... buscando que todos se conviertan en propietarios... esto, de hecho (decía), significa ser un conservador por excelencia’. Es de destacar que Mitre citaba el caso de los Anchorena como ejemplo de grandes

¹⁰⁴ Parish a Christie. Buenos Aires, 5 agosto y 13 agosto 1857 PRO.FO. 188.83.

¹⁰⁵ Parish a Malmesbury. Buenos Aires, 29 diciembre 1858 PRO.FO.6. 211 ms3.

¹⁰⁶ El monto total destinado finalmente a esa deuda (\$ 8,5 millones) representó un 30% del producto neto final obtenido de \$ 52,4 millones. La política se repitió con la ley del 15 de octubre de 1859, pero entonces un cuarto de lo percibido -representando un ingreso adicional neto de \$ 15 millones- fue dirigido a redimir la moneda en circulación y apenas \$ 2,8 millones al pago de la deuda externa. Estimaciones propias a partir del “Estado de Tierras Públicas hasta el 31 de diciembre de 1866” en *Memoria de Hacienda* (Buenos Aires 1867) Tabla 2. Desafortunadamente, la extensión total de tierra en cuestión no está especificada así como los totales tampoco son indicativos del año real de percepción.

¹⁰⁷ Ver los artículos de Sarmiento “Chivilcoy y los boletos de sangre” en *El Nacional* 25 septiembre 1856, “La Revolución Económica” idem 27 septiembre 1856; los de Mitre “El Arrendamiento y la Enfiteusis” en *Los Debates* 16 septiembre 1857, “La Tierra y el Trabajo” idem 20 septiembre 1857, “Lotes de Tierra” idem 29 octubre 1857 y los discursos de ambos en Chivilcoy el 3 y el 25 de octubre de 1868, respectivamente, reproducidos en Halperin Donghi, *Proyecto y Construcción de una Nación*, pp. 384-425.

¹⁰⁸ Intervención de Mitre en la Cámara de Diputados, 16 septiembre 1857, citado en sus *Arengas*, p. 137.

terratinentes generados por 'un sistema vicioso' que no había contribuido en nada a favorecer un mejor desempeño de la economía rural desde la década de 1820.¹⁰⁹

Esos partidos también se diferenciaron en la negociación sobre cuestiones financieras y monetarias. Por ejemplo, al tiempo de las elecciones legislativas de 1857, *El Nacional* y *El Orden* se involucraron en un serio debate sobre el banco y su conducción. En ese momento había una gran presión sobre el mercado de dinero que había hecho subir las tasas de interés. De acuerdo a un testigo extranjero ello se debía en gran medida a la excitación que había dominado los días previos a las elecciones.¹¹⁰ Mientras el gobierno, sin éxito finalmente, propiciaba la creación de sucursales del banco en la campaña y elogiaba los resultados de su reorganización efectuada en 1853-1854;¹¹¹ *El Orden* aparentemente cuestionaba la expansión de los depósitos en el banco —un medio indirecto de llevar adelante una política monetaria astringente— como perjudicial para los aumentos del precio de la tierra.¹¹² Para *El Nacional*, el banco hacía bien en controlar o suavizar la inestabilidad de los precios y la moneda 'considerando la inestabilidad de nuestras cosas, y la influencia muchas veces desastrosa que ejercen los cambios políticos'.¹¹³ La polémica se extendió por varios números y ofrece una buena descripción del debate contemporáneo de la política monetaria.¹¹⁴ Mientras *El Orden* manifestaba sus sospechas sobre los intereses creados que había detrás de la reivindicación que *El Nacional* hacía del banco, este último argumentaba:

"la única influencia política que puede obrar sobre la reputación del banco, es la aprehensión de que unos pícaros o ignorantes se apoderen del gobierno y hagan emisiones para derrocharlas como en los tiempos de Rosas, o las que intentó Urquiza."¹¹⁵

¹⁰⁹ Idem, *Arengas*, pp. 140-41.

¹¹⁰ "Las fluctuaciones periódicas en el tipo de cambio posibilitan un empleo muy rendidor para el dinero y algunas pocas personas han hecho considerables beneficios invirtiendo su capital de esta manera". George White a Baring Bros. Buenos Aires, 3 abril 1857 BB.HC.4.1.35.

¹¹¹ *El Nacional*, n° 1402, 17 enero 1857. Supuestamente, el banco había duplicado sus ganancias en 1855 y 1856. El celo en defender al banco mostrado por el diario puede deberse al papel crucial que jugó Vélez Sársfield en la reforma del sistema bancario.

¹¹² *El Nacional* contrargumentaba "no hay dinero disponible para empresas que recientemente se han establecido en el país mendigando el favor de los capitalistas. Estos últimos basan su negativa en que nada alcanza el 1 y medio al 2 por ciento mensual, con cualquier riesgo porque cuando en un momento un caso desafortunado aparece, ellos van a buscar protección legal en los Tribunales para sus reclamos, debemos presuponer entonces, que los prestamistas en el presente son todos un rebaño de usureros, que no merece la más mínima protección de la ley. ¿Por qué ellos no van al banco? Porque la tasa allí es más baja y más segura, pero ellos desestiman la seguridad y prefieren hacer negocios de usura, así que no deberían quejarse... La ley da protección pero no les retorna su dinero. El banco ofrece seguridad completa aunque el rendimiento no es tanto." *El Nacional*, n° 1411, 28 enero 1857.

¹¹³ *El Nacional*, n° 1403, 19 enero 1857.

¹¹⁴ *El Nacional*, n° 1420, 09 febrero 1857. También n° 1408, 24 enero 1857, n° 1416, 4 febrero 1857; n° 1422, 11 febrero 1857. "...la especulación siempre empieza cuando se espera una crisis, el público se excita y el ánimo de cada uno se ve afectado de acuerdo al grado de fe que la persona tenga en la presente situación". *El Nacional*, n° 1423, 12 febrero 1857. Lamentablemente la no disponibilidad de números contemporáneos de *El Orden* impiden reconstruir la polémica en su totalidad.

¹¹⁵ "...si se avecina una crisis comercial, el capital privado en temor de las quiebras se pondrá a seguro en el crédito público (deuda del estado), el que nunca quiebra porque no puede quebrar. El crédito de una casa comercial es meramente moral, mientras el público ignora el estado real de sus negocios, mientras el crédito del banco es real y positivo, porque es el resultado de operaciones simples y seguras. El banco no juega la onza, ni compra ni vende oro". *El Nacional*, n° 1407, 23 enero 1857: "Réplica a *El Orden*".

Con la competencia entre partidos y la emergencia de un mercado de la política la toma de decisiones se hizo mucho más compleja que lo que había sido bajo la dominación de un sistema autocrático. El gabinete de Obligado había definido la política monetaria durante la década de 1850. Riestra y Mitre trabajaron juntos para restaurar la base metálica de la moneda en circulación. Como se dijo, Riestra trató de introducir una reforma monetaria al poco tiempo de asumir en el Ministerio en 1855.¹¹⁶ Sin embargo, su proyecto no prosperó en las cámaras a pesar de la militancia de Mitre en los debates.¹¹⁷ La reforma intentaba fijar el valor del peso papel y autorizaba la venta de tierras públicas y propiedades dentro de la ciudad, para poner lo obtenido en el banco, de manera de formar un capital con que llevar adelante la redención del medio circulante. La iniciativa fue, aparentemente, recibida como beneficiosa por la comunidad mercantil; sin embargo, aparecieron objeciones debido a que la disparidad entre la masa de billetes en circulación y los medios de amortizarlos la haría “impracticable”.¹¹⁸ Además, como se dijo, la venta de tierras públicas trajo aún mayor oposición. Aparentemente, el gobierno esperaba fijar el tipo de cambio por ley, pero la medida fue infructuosa al no contar con las reservas metálicas y dada la escasa confianza del público. Mientras Riestra esperaba establecer por decreto el precio del oro a 300 pesos por onza, al mismo tiempo el peso se había depreciado un 15% respecto a enero de 1855, hasta llegar a cotizarse a 341 pesos por onza en mayo y junio de ese año.

En julio de 1857 el ministro decidió fijar el tipo de cambio para el peso fuerte —que operaba como mera unidad de cuenta desde 1826— respecto de las monedas extranjeras. El propósito era establecer el uso de una *pseudo* moneda metálica (o un standard en metálico dada la carencia de reservas). La medida no concitó muchas simpatías esta vez, “independientemente de los muchos obstáculos para la introducción de monedas extranjeras en la circulación en Buenos Aires, **donde no hay un [único] patrón monetario**”. El peso papel era la única verdadera moneda y ‘fluctuaba en valor a cada hora del día’.¹¹⁹ No fue hasta más tarde que la reducción del medio circulante fue totalmente aceptada por el público como el vehículo para estabilizar la moneda. En ese entonces, el ya Gobernador Mitre alababa los afanes de Riestra en 1862 como sigue:

“la opinión está hecha en cuanto a la idea fundamental que se relaciona con el papel moneda de Buenos Aires, y un poco de perseverancia hará triunfar esta buena idea que a Usted le ha cabido el honor de iniciar porque la verdad y la razón que se apoyan en las conveniencias generales triunfan al fin. Con ese motivo me es grato recordar que Ud. fue el primero que ahora 8 años inició la idea nueva atrevida entonces entre

¹¹⁶ De la Riestra a Mitre. Buenos Aires, 14 setiembre 1854. Archivo Mitre AE.C74.C5 Ms 15155. Otras ideas sobre política monetaria en ambos hombres en Riestra a Mitre. S.J. Flores, 4 febrero 1870, en AE.C72.C20 ms 15161. Sobre la inconveniencia de derogar el sistema de convertibilidad vigente a comienzos de la década de 1870, ver Riestra a Mitre. Buenos Aires, 18 agosto 1871, AE.C72.C20. Ms 15157.

¹¹⁷ En el momento en que el medio de pago existente perdió su convertibilidad una vez más, Riestra se lamentaba que “el país ha sido víctima del papel moneda del *Banco de Descuentos* por más de medio siglo”. De la Riestra a B. Mitre. Buenos Aires, 16 septiembre 1877, Archivo Mitre, Archivo Intimo, A8.C13.C42 Ms 12387.

¹¹⁸ Parish a Clarendon. Buenos Aires, 1 junio 1855, en PRO.FO. 6.189 ms 22.

¹¹⁹ “El valor fijado para las monedas extranjeras fue considerado muy alto por el mercado: el directorio del banco se ha opuesto abiertamente a la medida y se rehúsa de mantenerse obligado a recibirlo en pago por alguna de esas monedas, a ese cambio. Es muy probable que la medida no tenga efecto ninguno”. Parish a Clarendon. Buenos Aires, 30 julio 1857 en PRO.FO.6.202. “Consular 2”. Enfasis agregado.

nosotros, de fijar un tipo de valor relativo al papel moneda circulante, con el objeto de evitar oscilaciones que tan graves perturbaciones causan al comercio; que fue el primero que proclamó la necesidad de reconocer como deuda pública cambiante por valor monetario real el papel moneda circulante, no sólo en honor de la moral y la fe pública sino también para evitar que el papel moneda se desmonetizase; y que fue también el primero que, no obstante haber creado el sistema de emisiones de papel moneda con garantía de amortización por la guerra, propuso aplicar el equivalente de esa guerra (que en nuestro lado tuvo su razón de ser) a la reducción de toda la masa de papel moneda, ideas que hoy triunfan, y que están fuera de toda discusión, y esto es lo importante.”¹²⁰

Mitre también elogió las mejoras en los ingresos fiscales que Riestra había conseguido mientras condujo el Ministerio de Hacienda. Este había obtenido resultados muy promisorios para el tiempo de las elecciones de 1857.¹²¹ A decir verdad, ambas políticas, monetaria y fiscal, llevadas a cabo durante la gestión de Riestra en el Ministerio representaron un cambio fundamental en la pasada historia fiscal de la provincia.

Aunque la convertibilidad del peso fue restaurada oficialmente recién en 1867 (y sin los medios materiales para respaldar la moneda en circulación), fue producto de un proceso más largo de cambio institucional en las finanzas, la política fiscal y monetaria resultante de la nueva distribución del poder en la provincia. El movimiento hacia la estabilización de la moneda había empezado en la década previa. A pesar de la infructuosa decisión de establecer un tipo de cambio fijo, las emisiones masivas para costear el final de la guerra con la Confederación en 1859 y 1861 no significaron una depreciación equivalente del medio de pago. Estas emisiones, que representaron un 70% de aumento en la masa de billetes –sin contar las emisiones de bonos públicos– tuvieron poco impacto en la tendencia de la inflación en comparación con las experiencias anteriores. En ambas ocasiones, el aumento de impuestos mantuvo controlados los efectos inflacionarios. En 1859, un 10% de la recaudación de los derechos de Aduanas, sobre importaciones y exportaciones, fue derivado a formar un fondo de amortización. En 1861, un adicional del 2,5% se agregó a la tarifa de exportación con el mismo propósito. Este adicional representaba un 50% de aumento en la contribución fiscal que hacía el sector exportador en ese momento. Desde 1859, el retiro de los billetes de la circulación fue cumplido efectivamente, y el hecho inusual que esos billetes no volvieran a utilizarse, contribuyó a reforzar la confianza del público. Además, desde 1857 la deuda con Baring había sido renegociada y el acceso al crédito externo progresivamente se restauró también.

La nueva economía política. Las políticas fiscales

Desde 1854 la carga fiscal del estado recayó en aquellos sectores que en el pasado se habían beneficiado de las políticas inflacionarias, notablemente el caso de los exportadores. Dado que la Aduana, y más específicamente los derechos de importación, fueron la fuente de mayores recursos fiscales, la historiografía ha desestimado a los impuestos sobre las exportaciones

¹²⁰ B. Mitre a De la Riestra, Buenos Aires, 9 diciembre 1862. Archivo Mitre, A8.C13.C42. Ms 12352.

¹²¹ “...la elección del gobernador tendrá lugar mañana, pero hasta el momento hay una gran diferencia de opinión respecto de las chances de los diferentes candidatos. La situación financiera del estado es muy favorable. El gobierno se retira dejando un hermoso superávit en el tesoro y los ingresos para el presente año parecen han de ser muy grandes. El primer trimestre muestra un aumento respecto del mismo período del año pasado de 4.686.652 pesos.” George White a Baring Bros. Buenos Aires, 1 mayo 1857. BB.HC.4.1.35.

debido a su pobre contribución al Tesoro. Sin embargo, cuando se consideran los efectos de los impuestos sobre la tasa de beneficios de las exportaciones, las implicaciones políticas y económicas son sustantivas. Desde las reformas de la década de 1820, las políticas fiscales indirectamente favorecieron a los exportadores. Los embarques de productos locales fueron libres de impuestos, con la excepción de los cueros vacunos. Aún así, también la exportación de cueros tuvo un beneficio adicional, porque los impuestos eran pagados en pesos papel; y más importante, el impuesto sobre los cueros vacunos era un derecho específico, o fijo, de un peso por unidad desde 1829. De esta manera, la depreciación durante un largo período de tiempo significó un enorme subsidio indirecto para el sector. En 1854, todo otro tipo de productos exportables como el sebo, el tasajo, la lana y los otros cueros, empezaron a pagar impuestos. En 1858 los derechos de exportación se establecieron sobre una base *ad valorem*, transfiriendo así al Tesoro las rentas que los exportadores habían obtenido en el pasado. Además, la tarifa fue incrementada repetidamente durante la década. Bajo la presidencia de Mitre la tarifa llegó al 10% del valor y en 1866 los impuestos a las exportaciones produjeron alrededor de una tercera parte de los ingresos de Aduana.¹²²

Tabla 4: Ingresos fiscales originados por las exportaciones, 1820-1860 (en pesos corrientes)

Año	Valor exportación	Producido Imp.	%	Año	Valor exportación	Producido Imp.	%
1822	3.641.186	176.158	4.83	1849-50	362.888.674	7.772.158	2.14
1825-28		358.969		1854	275.251.025	4.975.137	1.80
1830-34		4.462.503		1855	196.788.675	5.322.214	2.70
1835-36	47.495.052	1.865.562	3.92	1856	274.212.096	7.665.531	2.79
1837-40	55.392.863	1.594.805	2.87	1857		9.525.053	
1841-44		9.824.690		1858	237.921.838	8.752.053	3.67
1842	117.467.882	2.198.942	1.87	1859		12.808.030	
1843	130.175.760	2.317.769	1.78	1860		16.136.918	
1845-48		7.563.455		1861	218.559.909	10.717.262	4.90

Fuente: Valor de la Exportación: para 1822, 1842 y 1843 estimado de Parish, **Buenos Ayres** p. 353; para 1835-36, 1837-40 de Burgin **Economic Aspects** tabla 44; 1849-50 estimado de Parish **Buenos Ayres** p. 354; 1854 de Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires (1854) Tabla 23; 1855, 1856 y 1858 de **Informe de la Comisión de Cuentas** (varios años); 1861 de **Estadística de Aduana**. 2do semestre. Año 1861. (Bs As. 1863). Valor de Ingresos fiscales: para 1822-1850 de Halperin **Guerra y Finanzas** pp. 190-1, 195-6, 200-1, 206-7, 251-3, 258.60, 265-6, 271-2 ajustado según Tabla 6; para 1854-56 y 1858 de 'Libros Mayores de la Contaduría del Estado de Buenos Aires'. AGN Sala III; 1861 de **Estadística de Aduana**.

Como muestra la Tabla 4, entre 1822 y 1854 el peso real de los impuestos en las exportaciones disminuyó considerablemente. En este caso, los ingresos fiscales, proporcionados por un impuesto fijo denominado en peso papel, fueron erosionados por la inflación. Como porcentaje del valor de las exportaciones la carga real total del impuesto cayó del 4,8% en 1820

¹²² Posteriormente fue rebajada al 8%, al 6% y finalmente al 4%. J. Alvarez, **Las Guerras Civiles Argentinas** (Buenos Aires 1983: 93 nota 8). Ver Tabla 4.

a menos del 2% en la década de 1840.¹²³ Como es de esperar, la expansión de la base fiscal en 1854 pudo, solo parcialmente, compensar las consecuencias de la inflación y la contribución de las exportaciones al Tesoro aumentó a 2,8% en 1855-56. No obstante, el producto de los impuestos mejoró sólo luego de haber sido modificado por derechos *ad valorem*, es decir capturando los cambios en los precios. No existe un conjunto comparable de datos disponibles posteriores a 1861, pero para entonces el gobierno había conseguido recaudar un 5% del valor de los bienes exportados, como establecía la tarifa para ese año. De ese modo, se recuperó la participación en el Tesoro que habían tenido los ingresos originados por las exportaciones provinciales antes del estallido de la inflación en 1826. Para 1864 la recaudación fiscal significó un 7,28% del valor total de lo exportado.¹²⁴ Ello se debió a la tasa adicional del 2,5% que había sido agregado al impuesto para afrontar la redención del papel moneda circulante.

El aumento de la contribución fiscal de los exportadores fue la contraparte de una notable disminución en los derechos sobre las importaciones. A mediados de siglo, Buenos Aires había desarrollado una formidable economía exportadora. Los productos rurales eran negociados a cambio de casi todo lo demás. Alimentos, vestimentas, y todo tipo de manufacturas y bienes semi manufacturados eran introducidos a un mercado mayor que el de la provincia misma. Teniendo el monopolio sobre el acceso al comercio exterior, la Aduana proveía rentas fiscales extraordinarias a Buenos Aires, que de otra manera hubieran correspondido a las otras provincias.¹²⁵ En Buenos Aires, cualquier efecto perjudicial de las altas tarifas, principalmente por razones fiscales, era transferido a las provincias vecinas. Casi todas ellas negociaban en metálico en su comercio regional. Así, finalmente, el metálico era absorbido por Buenos Aires y la economía de la provincia porteña podía aliviar, en parte, los efectos de las tarifas exorbitantes en el precio final de los bienes que importaba. Hasta que esa apropiación de rentas de las otras provincias volvió a todas estas en contra de Buenos Aires, como finalmente sucedió en 1852.

Localmente, las altas tarifas en las importaciones gravaron a la población en su totalidad y en particular cuando la inflación devastaba el poder de compra del peso. Desde la década de 1820 las tarifas eran *ad valorem* sobre los bienes extranjeros. Más importante, la tarifa era una proporción del precio corriente en el mercado, el *aforo*. Este constituía la base para el valor del impuesto y, obviamente, el impuesto era agregado al precio final de las mercaderías. Por lo tanto, los impuestos *ad valorem* incorporaban –vía el *aforo*– todos los cambios ocurridos en los precios. Consecuentemente, debido a esta indexación de la tarifa, el Tesoro no percibía inmediatamente los efectos de la depreciación en la recaudación fiscal ya que, por este mecanismo, los impuestos a las importaciones eran cargados directamente a los consumidores.

Muchos años de inflación causaron enormes transferencias de ingresos del sector privado al público de la economía. Pero más aún, esta estructura fiscal del estado también provocó transferencias de ingresos *entre* los sectores privados. En general, por un lado los exportadores –o aquellos productores/mercaderes que estaban integrados verticalmente en la exportación de

¹²³ A pesar que durante los años 1825-28, 1837-40, y 1845-48 el valor total de las exportaciones se vio reducido por los bloqueos (oficialmente, según los datos de la Aduana) esto no afecta la estimación de su contribución final al fisco.

¹²⁴ Los ingresos del tesoro por exportaciones totalizaron 2.221.729 pesos cuando las exportaciones sumaban 30.478.674 pesos, ambos en valores constantes. El monto de lo recaudado del impuesto está tomado de R. Cortés Conde, *Dinero, Deuda y Crisis* (Buenos Aires 1989: Tabla 1); el valor de las exportaciones de R. Cortés Conde, H. Gorostegui y T. Halperin Donghi, *Evolución de las Exportaciones Argentinas 1864-1963* citado en H. Gorostegui, *La Organización Nacional* (Buenos Aires 1972: 120, nota 14).

¹²⁵ T. Halperin Donghi *Guerra y Finanzas...*, pp. 248-49.

productos rurales— se beneficiaron en grande, en tanto las políticas inflacionarias subsidiaron la expansión ganadera. Por otro lado, los consumidores fueron particularmente afectados, siendo los trabajadores asalariados y las clases medias urbanas quienes sufrieron en mayor medida. Esas políticas en el ocaso del régimen rosista aumentaron las malversaciones y la mala administración de los asuntos públicos. La posición crítica del tesoro provincial y el déficit fiscal crónico demandaban urgentes cambios en las finanzas públicas. Los miembros de los dos futuros partidos mencionados arriba intervinieron largamente en el debate sobre las reformas que empezaron en 1852.

Como se dijo, la ley de Aduana de 1854 representó una transformación importante en las políticas fiscales de la época. Redujo dramáticamente los aranceles a las importaciones e inició una tendencia hacia la disminución del elemento fiscal en los precios finales de los bienes de consumo. Entre las razones invocadas para ‘la tan deseada reforma económica’, Mitre—actuando como miembro informante de la comisión de Finanzas— argumentaba:

“hasta ahora, todas las cuestiones sobre la Aduana han sido solamente atendidas desde el lado de los productores, y han olvidado los intereses de la gran masa de consumidores, ellos han de ser los preferidos por encima de todos. Ellos son los intereses que nunca debemos perder de vista.”¹²⁶

No sorprende que las reformas encontraran una considerable oposición en las cámaras y que algunos artículos fueran rechazados. Los argumentos de ambos lados eran fuertes y firmes. El ministro del momento, Juan B. Peña estaba muy preocupado por la probable disminución de los ingresos como resultado de rebajar las tarifas y reducir así la ‘protección que algunas industrias’ habían disfrutado hasta el momento.¹²⁷ Por su parte, para los representantes que habían presentado la iniciativa de la nueva ley, ésta tenía como objetivos: la igualdad de los impuestos, la promoción de las importaciones y del consumo mediante tarifas más bajas y la eliminación de los incentivos para el contrabando. Más importante aún, esos legisladores esperaban otro efecto positivo adicional en la reducción de los costos del trabajo. La rebaja propuesta de la tarifa para llevarla al 15% fue muy resistida por algunos representantes, incluyendo al propio Ministro de Hacienda, y finalmente fue rechazada por 18 votos a 16. Como un compromiso, fue establecida en el 20%—a sugerencia de Anchorena— y la negociación continuó sobre cada uno de los artículos de la ley.

A lo largo de la década, otras modificaciones sucesivas continuaron simplificando y disminuyendo la tarifa, reduciendo así el peso fiscal sobre los consumidores. Además, las reformas en el procedimiento de fijar los *aforos*, para poner al día la base fiscal del impuesto, contribuyeron a mejorar su rendimiento.¹²⁸ Así, la reducción de la tarifa tuvo efectos sustanciales en los ingresos del Tesoro. Teóricamente, el aumento de las importaciones podría explicar el notable aumento

¹²⁶ Citado en Nicolau, **Industria Argentina y Aduana** (Buenos Aires 1975: 78). También para la intervención de Vélez Sársfield, Mitre, Alsina, Anchorena, Torres, Estévez Saguí y el Ministro Peña en los debates legislativos.

¹²⁷ Aunque Peña no las menciona no hay razón para dudar que se refiere a la ganadería como lo hacían varios contemporáneos. Ver por ejemplo “Memorándum de J.M. Roxas y Patron” reproducido en J.C. Chiramonte, **Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la Nación Argentina 1800-1846** (Buenos Aires 1997: 573-583).

¹²⁸ Se presentó un compromiso entre bajar aún más la tarifa de las importaciones y dar mayores potestades al gobierno para una valuación eficiente del aforo, lo que contribuyó a disminuir las pérdidas de recaudación.

de la recaudación a pesar de las tarifas más bajas. No obstante, los mayores ingresos fiscales en el corto plazo requieren una explicación más satisfactoria. La Tabla 5 muestra los escasos datos disponibles sobre importaciones e ingresos tributarios por importaciones para la primera mitad del siglo, que permitan comparar su rendimiento relativo.¹²⁹

Tabla 5: Importaciones e ingresos fiscales por derechos de importación. Buenos Aires, varios años (en valores corrientes y constantes expresados en pesos fuertes. Números índice base 1854=100)

Año	Importación (corriente)	Ingresos (corriente)	Tipo de cambio	Importación (constante)	Índice	Ingresos (constante)	Índice
1822	8.661.489	1.987.199	1,00				
1825	7.825.000	2.267.709	1,00	7.825.000			
1829	36.836.704	4.273.183	4,65	7.921.872		918.964	
1837	57.195.442		7,69	7.437.639			
1849	139.962.448	40.806.652	17,50	7.997.854		2.331.809	
1854	275.251.025	40.708.887	18,89	14.571.256	100	2.155.050	100
1855	334.375.388	43.523.837	19,90	16.902.783	116	2.187.127	101
1856	277.665.352	48.134.087	20,41	13.604.377	93	2.358.358	109
1858	295.086.308	51.887.379	21,39	13.795.526	94	2.425.777	113
1861	413.420.674	60.823.014	22,69	18.220.391	125	2.680.609	124

Fuentes: *Valor de Importación*. 1822: Academia Nacional de la Historia, *Informe sobre el Comercio Exterior de Buenos Aires durante el gobierno de Martín Rodríguez*, Buenos Aires, 1978, p. 26. 1825: Parish, *Buenos Ayres*, p. 361; Burgin, *Economic Aspects*, tabla 4, p. 38. 1829: Idem tabla 51, p. 277. Para 1837 y 1849: Burgin, *Economic Aspects*, p. 272-7. 1854, 1855 y 1858: *Informe de la Comisión de Cuentas* (varios años). Y 1861: *Estadísticas de Aduana*, 2do semestre año 1861, Buenos Aires, 1863. *Tipo de cambio*. Peso fuerte de 17 por onza de oro de Alvarez, *Teinas*, pp.99-100. *Valor Ingresos fiscales*. 1822 y 1825: Parish, *Buenos Ayres*, p. 372, ajustado según Tabla 6. 1829 y 1849: Burgin, *Economic Aspects*, p. 49, 195. 1829: ajustado según Tabla 6. 1854-58: 'Libros Mayores de la Contaduría'. Para 1861: *Estadísticas de Aduana*.

Como se ve, las importaciones crecieron significativamente a finales de la década de 1850. Comparando con las décadas anteriores éstas se duplicaron en valores constantes, es decir descontada la depreciación. El aumento de las importaciones pudo deberse a un aumento de la población o a un aumento en el poder adquisitivo de la población. En teoría, también, en el largo plazo, el crecimiento de las exportaciones pudo haber conducido a una mayor disponibilidad de divisas y así haber sostenido un aumento en las importaciones. Sin embargo, dado que la población no creció en la misma proporción en tan corto período de tiempo, el mismo resultado puede ser explicado por el mejoramiento del poder de compra de los porteños, y por una recuperación de la economía estimulada por un ambiente monetario mucho más estable.

¹²⁹ Para los años anteriores a 1854 los ingresos anuales por el impuesto han sido estimados sobre la base de la proporción de los impuestos a las importaciones en el total de los ingresos de aduana presentado en la Tabla 6.

En el corto plazo, los efectos inmediatos de impuestos más bajos y la mejora del tipo de cambio empujaron la demanda de importaciones. Es razonable pensar que los impuestos más bajos indujeron un descenso de los precios de los bienes, y así una suerte de 'efecto ingreso' puede haber expandido la demanda de bienes importados y el consumo.

El aumento de las importaciones sólo da cuenta parcial del aumento de la recaudación fiscal. La tasa de crecimiento de lo percibido por el impuesto fue más alta que la tasa de crecimiento de las importaciones. Esto es claro para la segunda mitad de la década, según lo muestran los números índices de la Tabla 5. En otras palabras, la recaudación creció más rápido que las importaciones.¹³⁰ Puede suponerse, entonces, que la misma o una mayor recaudación proveniente de impuestos más bajos es consecuencia de que un mayor número de comerciantes cumplieron efectivamente con sus obligaciones fiscales. Así, el aumento de los ingresos del tesoro por impuestos a las importaciones también puede ser parcialmente explicado por una menor evasión fiscal.

Distribución del peso fiscal del estado

La Tabla 6 ofrece un sumario de los cambios en la distribución de la carga fiscal durante la década. La primera columna muestra la proporción de los ingresos de Aduana en el total de los ingresos públicos ordinarios, o tributarios. La siguiente columna, presenta la proporción que las importaciones y las exportaciones proveían a los ingresos de Aduana.

Tabla 6: Proporción de los ingresos de Aduana, por importaciones y por exportaciones en el total de ingresos ordinarios del Tesoro 1810-1860 (en porcentajes)

Años	ADUANA	Imp.	Exp.	Años	ADUANA	Imp.	Exp.
1811-15	47	41	5,6	1854	83	73	9,1
1816-19	60	51	8,8	1855	83	72	8,6
1822-24	85	73	7,4	1856	82	69	11,2
1825-28	72	66	3,7	1857	86	73	11,6
1830-34	86	66	8,1	1858	81	67	11,4
1835-36	86	74	7,9	1859	79	62	14,6
1837-40	67	61	5,0	1860	85	66	16,8
1841-44	89	80	6,7	1861	90	73	13,0
1845-48	85	72	8,1	1864	95	63	32,6
1849-50	93	83	6,8				

Nota: Los años en que hubo interrupción de la normal recaudación de Aduana por los bloqueos se indican en negrita.

Fuente: Estimaciones propias para 1811-1850 de Halperin Donghi, **Guerra y Finanzas**, pp. 120-2, 124-5, 190-1, 195-5, 200-1, 206-7, 251-3, 258.60, 265-6, 271-2; para 1854-1861: **Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires**. Varios años, para 1864 de Cortés Conde, **Dinero, Deuda y Crisis. Evolución fiscal y monetaria en Argentina**, Buenos Aires, 1989, tabla 1. Apéndice.

¹³⁰ Aunque el alto índice para 1849 cae en el mismo rango que los años de la década de 1850, dada la inusual condición del comercio y la mejoría del tipo de cambio, el índice debe ser considerado como extraordinario.

Como se ve en la Tabla, la creciente contribución fiscal de las exportaciones compensó un relativamente menor aporte fiscal de los impuestos a las importaciones durante la década de 1850. Como consecuencia, el Tesoro recaudó más dinero de una base fiscal mucho más distribuida entre la población. Una combinación de mayor eficiencia administrativa y una reducción de la evasión fiscal son rasgos de un escenario fiscal y financiero completamente nuevo. Este resultado debe haber contribuido en buena medida a generar expectativas más positivas entre quienes pagaban impuestos.

Conclusiones

El nuevo arreglo político surgido para reemplazar al depuesto gobernador Rosas abrió paso a diez años de transición de un gobierno, o dominio, autocrático al dominio de la negociación política. En ese proceso se estableció un sistema político más representativo; el ejercicio de la ciudadanía política mediante elecciones más abiertas y más libres restauró legitimidad a los gobernantes. Los cambios hacia un sistema político representativo también incluyeron los cambios descritos en las políticas fiscales. Aparte de la unificación territorial de Argentina en su forma actual, la constitución fiscal del estado comenzó a funcionar sobre la base de los principios de 'no hay impuestos sin representación'.¹³¹

Como consecuencia, durante la década de 1850 la distribución del ingreso se volvió más igualitaria y benefició, en particular, a los sectores de ingresos medios, trabajadores asalariados y sectores urbanos que, a su vez, comprendían la mayoría de la población políticamente activa y la base partidaria de las nuevas agrupaciones políticas. Aquellos que vivían de sus salarios deben haber sentido 'efectos positivos en sus ingresos'. Lo cual puede haber inducido una ola de confianza, y con ello un estímulo del consumo. Además, la inflación persistente tendía a moderarse y la tendencia a la inestabilidad monetaria crónica disminuía como producto de una disminución de la incertidumbre económica que la discrecionalidad política había producido hasta entonces. La moneda corriente se estabilizó y recuperó la convertibilidad para mediados de la década siguiente, con lo cual los niveles de ingreso y el poder adquisitivo de los nuevos sujetos políticos, incorporados a la política de Buenos Aires, tuvo que mejorar sustancialmente.

¹³¹ Un análisis del proceso que condujo hacia un sistema de *no taxation without representation* en la formación del estado nacional en C. Marichal, "Liberalismo y Política Fiscal: la paradoja argentina, 1820-1862", *Anuario del IEHS* n° 10 (1995), pp. 101-22.

Tabla A: Evolución de los derechos de Exportación (1822-1860)

<i>Bienes</i>	1822	1829	1835	1854	1855	1857	1858	1860
Cuero vacuno (unidad)	1 r	1\$	1\$	2\$	3\$	3.5\$*	4%	5%
Cuero caballo (unidad)	1/2r	1\$		1\$	1\$	1\$	4%	5%
Cuero oveja (docena)				3\$	3.5\$	3.5\$	4%	5%
Cuero nonato (docena)			2rl	4%			4%	5%
Tasajo (quintal)	n.d.		n.d.	3\$	4\$	5\$	4%	5%
Lengua salada (docena)			n.d.	0,5\$	1\$	1\$	4%	5%
Vacuno en pie (cabeza)			n.d.	6\$	10\$	10	4%	5%
Id. caballos			n.d.	4\$	6\$	6\$	4%	5%
Id. lanar y cerdo			n.d.	2\$	2\$	2\$	4%	5%
Sebo (arroba)	n.d.		n.d.	1,5\$	2\$	2\$	4%	5%
Lana (arroba)	n.d.		n.d.		2\$	2.5\$	4%	5%
Cerda (arroba)	n.d.		n.d.	2\$	3\$	4\$	4%	5%
Hueso, cuerno, piel y pluma (<i>ad valorem</i>)			n.d.	4%	4%	4%	4%	5%
Oro y plata (<i>ad valorem</i>)	2-1%	2-1%	1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* En 1856 la ley discriminó entre cuero seco (3,5 pesos) y salado (4,5 pesos).

Fuentes: 1822: Burgin, *Economic Aspects*, pp. 70-71. 1835 y 1854: Bejar, *Buenos Aires y la Aduana, 1809-1862*, pp. 68-72 y 83-85. 1855: Ley de Aduanas sancionada en la 50ava sesión, HCD del 17.11.1854. 1856: Idem sesión del 02.09.1855. 1856: *Colección de las Principales Leyes y Decretos promulgados por el Gobierno de Buenos Aires* (1856) pp. 46-53. 1858: sesión del 17.08.1857. 1860: *Leyes de impuestos para el año 1860* (Buenos Aires 1859).

Tabla B: Evolución de la tarifa en los derechos de importación 1820-1860.
Tarifa en porcentajes

	1822	1829	1836	1837	1854	1856	1860
Tarifa básica	15	17	17	19	n.d.	n.d.	n.d.
Semi-manufacturados	5	5	5	5	5	5	5
Metales, materiales construcción, máquinas, herramientas, carbón, Wooden tools timber							
Otros bienes	10	10	10	10	10	10	10
Pólvora, arroz, armas, alquitrán, naval stores					12	8	8
Seda cruda y manufacturada							
Alimentos básicos	20	24	24	28	20	12/20	20
Yerba, azúcar, café, té					15	10	
Telas de lana y algodón							
Bienes manufacturados	25	29	35	39	12-20	15-20	20
Vestido, calzado					20	20	
Textiles					15	15	
Monturas, muebles, carruajes					15-20		
Tabaco, aceites					20	20	
Bebidas alcohólicas (ex licores)					25 ^(c)	25 ^(c)	20 ^(c)
Licores	30	40	35	39	25	20	20
Cerveza, pastas secas	n.d.	n.d.	50	50	n.d.	n.d.	n.d.
Trigo	^(a)		^(b)		1,5\$ ^f ^c	30\$	30\$
Harina	^(a)				1,5\$ ^f ^c	30\$	30\$
Maíz	^(a)				1\$ ^f ^c	20\$	25\$

^(a) La misma escala decreciente fue aplicada para la importación de sal. Con el aumento del precio doméstico la tarifa disminuía automáticamente. Todavía en 1821 un peso significaba un peso plata o peso fuerte, indicado para después de 1826 como (\$f^{te}). En el caso de los derechos específicos los efectos de la depreciación de la moneda desde 1826 fueron anular la tarifa como medida de protección y como una fuente de ingresos fiscales.

^(b) La introducción de maíz y harina estaba prohibida cuando los precios domésticos cayeron por debajo de 50 pesos por *fanega*; sobre ese precio, los precios de la importación de esos productos estaban regulados por permisos especiales.

^(c) Las tarifas para todos los vinos y licores se fusionaron en un solo ítem a partir de 1854.

Fuentes: 1822: Burgin, *Economic Aspects*, pp. 70-71; 1835 y 1854: Bejar, *Buenos Aires y la Aduana, 1809-1862*, pp. 68-72 y 83-85. 1856: *Colección de las Principales Leyes y Decretos promulgados por el Gobierno de Buenos Aires* (1856), pp. 46-53. 1860: *Leyes de impuestos para el año 1860* (Buenos Aires 1859).