

## LIBERALISMO Y POLÍTICA FISCAL: LA PARADOJA ARGENTINA, 1820-1862 \*

Carlos Marichal \*\*

El análisis de la política fiscal es esencial para la comprensión del liberalismo político dado que el principio básico de excepción impositiva sin representación constituye el verdadero fundamento del estado parlamentario. Como tal, la formulación de la política fiscal debe ser vista como la clave determinante de los estados liberales del siglo XIX. Sin embargo, la forma precisa en la cual las políticas fiscales «liberales» vienen a ser formuladas e implementadas dependen ambas de la naturaleza de las estructuras impositivas preexistentes y de la orientación ideológica de las élites dirigentes.

Si observamos las estructuras impositivas de las naciones líderes del mundo noratlántico en el siglo XIX podemos arribar a la conclusión de que no hubo un tipo específicamente «liberal» de política fiscal. Mientras que, por ejemplo, los gobiernos centrales de España y Francia descausaban en estructuras impositivas que otorgaban más énfasis a los impuestos sobre la tierra y los monopolios del estado, en los Estados Unidos (a lo largo de todo el siglo) y en Alemania (después de 1875) los impuestos aduaneros fueron la clave de la prosperidad fiscal. El contraste entre los estados liberales con gobiernos centralistas y aquellos con administraciones federales aparecen notoriamente y por lo tanto parecieran ofrecer la clave a la pregunta planteada. A este respecto el gran experto en historia fiscal Gabriel Ardant, argumenta que «el crecimiento de la recaudación aduanera tuvo un particular efecto sobre la fortaleza financiera de las naciones federales...»<sup>1</sup> Pero, ¿qué puede hacerse con el caso de Gran Bretaña, que también tuvo un gobierno central fuerte que descansaba aún en impuestos aduaneros hasta la fundación de su sistema fiscal, al menos durante la primera mitad del siglo XIX?

---

\* Una versión en inglés de este artículo se incluirá en un volumen editado por Vincent Peloso y Barbara Tenenbaum que será publicado por la University of Georgia Press en 1996.

\*\* El Colegio de México. Agradezco la ayuda proporcionada por la historiadora Adela Harispuru en localizar los ingresos fiscales del gobierno de la provincia de Buenos Aires entre los años 1854 a 1866.

<sup>1</sup> Gabriel Ardant, "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations" en Ch. Tilly (1974: 222).

El propósito de este ensayo es sugerir que un similar conjunto de preguntas pueden ser utilizadas adecuadamente para analizar la construcción de los estados liberales en América Latina durante el siglo XIX, la mayoría de los cuales adoptaron (desde 1820 en adelante) el modelo federal sugerido por Ardant, en el cual los impuestos aduaneros constituyeron la principal fuente de ingresos de los gobiernos nacionales. Por cierto, el hecho de que virtualmente todos los gobiernos nacionales de América latina dependieron de impuestos a la importación/exportación como la fuente principal de ingresos durante todo el siglo (esto es antes de 1930) sugiere que había importantes conexiones entre este tipo de políticas fiscales y la verdadera estructura de los estados durante este largo período en el cual el liberalismo era, en toda apariencia, la ideología política dominante entre las élites dirigentes latinoamericanas.<sup>2</sup>

Sin embargo, también tienden a emerger numerosas paradojas, particularmente en el caso de naciones como la Argentina la cual tuvo grandes dificultades para construir una estructura política que fuera aceptada por los grupos de élites rivales de su sociedad durante la primera mitad del siglo XIX. La mayor paradoja es aquella que emerge de la revisión del régimen de Juan Manuel de Rosas —gobernador de Buenos Aires, la más rica provincia Argentina—, desde 1830 a 1850. El gobierno de Rosas heredó las reformas fiscales de la administración liberal de principios de la década de 1820, pero sólo en función de consolidar un orden político, el cual se oponía a varios principios liberales básicos. Las tensiones subsecuentes que afloraron como resultado de las luchas con otras provincias argentinas para participar de la prosperidad fiscal de la que gozaba Buenos Aires tendió a prolongar la guerra civil. Y fue sólo como resultado del pacto federal de 1862, el cual se basó en un nuevo acuerdo de cómo repartir los ingresos fiscales, que se estableció el moderno estado-nación argentino.

El hecho de que a la Argentina le llevó alrededor de medio siglo luego de la independencia consolidar el gobierno nacional está relacionado con la dificultad de superar contradicciones internas y profundas de naturaleza social, económica y política. Tales contradicciones no fueron causadas por una crisis fiscal, ya que los ingresos públicos post-independencia fueron considerables y tendieron a crecer pese a las agudas fluctuaciones. Por el contrario, fue la distribución de esos ingresos lo que provocó los mayores conflictos. Más de una década de intermitente guerra civil demostró que las contradicciones que dividían a las élites provinciales no pudieron ser resueltas mediante el empleo de la fuerza militar. Fue solamente como resultado de la práctica de debate parlamentario y del compromiso asumido en varias convenciones y congresos provinciales y nacionales en los años 1859-1862 que el verdadero pacto federal pudo establecerse. En este sentido, debiera quedar claro que fue la consolidación del gobierno parlamentario el que determinó las bases de las reformas fiscales que servirían como fundamentos del estado «liberal» desde 1862 hasta 1930.

---

<sup>2</sup> Desde nuestro punto de vista hubo en realidad diferentes tipos (o escuelas) de ideología «liberal» en el siglo XIX tanto en Europa como en América, y de hecho varias de sus facetas cambiaron a través del tiempo. Sin embargo estamos de acuerdo con que una característica invariable del estado «liberal» podría ser la existencia de una constitución que incluía los preceptos básicos de los derechos del hombre, gobierno parlamentario y procedimientos electorales para la selección de los representantes legislativos.

Aunque los intentos del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, para transformar su administración local en un gobierno nacional argentino enfrentaron repetidos y formidables obstáculos durante un período de casi dos décadas, la causa de estas dificultades no fue la falta de ingresos. Por el contrario, la capacidad de Rosas para mantener un sistema político estable, aunque altamente autoritario, así como una eficiente maquinaria militar, que luchó exitosamente durante dos décadas contra una variedad de enemigos externos e internos, sugiere que su régimen descansaba sobre una sólida base fiscal. Tal éxito atrajo la atención de varios historiadores, destacándose entre ellos Mirón Burgin y Halperín Donghi, quienes han escrito los clásicos trabajos sobre la historia fiscal y financiera de la época de Rosas<sup>3</sup>.

De acuerdo con Burgin y Halperín, el éxito de Juan Manuel de Rosas como gobernador de la provincia de Buenos Aires por casi 20 años se debió tanto a su administración de las finanzas públicas como a su habilidad política y militar. En particular fue la capacidad de su gobierno de combinar un conjunto de políticas fiscales y crediticias simples y complementarias lo que generó niveles de ingresos relativamente altos, en comparación con las otras provincias de la llamada Confederación Argentina.<sup>4</sup> En esencia la estrategia económica del régimen de Rosas consistió en mantener y reforzar el control de Buenos Aires sobre el sistema impositivo establecido como resultado de las reformas políticas de los inicios de la década de 1820, y al mismo tiempo en reestructurar los instrumentos monetarios y crediticios a su disposición. Debemos observar a los impuestos primero, y luego tratar la cuestión más compleja del crédito público.

Debería destacarse, en primer lugar, que el sistema fiscal argentino originado en los años 1820-23 como resultado de la desaparición o abolición de una serie de impuestos coloniales y su reemplazo por otros nuevos, constituyó un proceso similar al que tuvo lugar en el resto de América latina.<sup>5</sup> En el caso de Argentina, las reformas y el proceso físico de separación de Bolivia, Paraguay y Uruguay (todas formaban parte del virreinato del Río de la Plata) condujo a la eliminación de los impuestos de la minería de la plata, el tributo indígena y algunos monopolios coloniales estatales incluyendo el tabaco, el mercurio y la sal. Alrededor de los años 1821-22, la administración de Rivadavia abolió el tradicional impuesto interior conocido como la *alcabala* y varios impuestos eclesiásticos incluyendo los diezmos, la *sis*a y la *media anata*.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Halperín (1982) y Burgin (1946).

<sup>4</sup> En la práctica, desde 1830 la Confederación era una muy laxa red de gobiernos provinciales independientes. Rosas intentó establecer su hegemonía sobre el resto pero nunca integró efectivamente a las administraciones provinciales. La oposición de los caudillos rivales y las élites provinciales a los intentos de Buenos Aires de imponer su dominación condujo a guerras civiles, las cuales fueron brillantemente analizadas en la clásica obra de Juan Álvarez (1912).

<sup>5</sup> El clásico estudio de estas reformas en Argentina es el de Burgin (1946), Capítulo 3.

<sup>6</sup> Para detalles sobre la naturaleza de la estructura impositiva colonial vease Klein (1973:364-400). La abolición de la «alcabala» en realidad fue algo parcial puesto que el mismo impuesto se transformó en el soporte financiero de la mayoría de los gobiernos provinciales después de 1830, aunque no de Buenos Aires.

El desmantelamiento del sistema impositivo colonial requirió lógicamente de la introducción de nuevos impuestos y de una recaudación más eficiente de los ingresos tradicionales restantes en función de sustentar el nuevo estado independiente. Entre los nuevos impuestos estaba la «contribución directa» (establecida en Buenos Aires en 1822) y entre los anteriores el «papel sellado» y las «patentes». Pero la más importante fuente de ingresos desde 1820 en adelante fue la derivada de los derechos aduaneros («entrada marítima y terrestre y salida de mar») tanto en las importaciones como en las exportaciones.<sup>7</sup>

El éxito de la nueva maquinaria fiscal en Argentina contrastaba con las no tan felices situaciones de otras naciones sudamericanas como Perú o Bolivia, donde a fines de la década de 1820 se juzgó necesario reimponer varias exacciones coloniales, en particular el conocido «tributo indígena»<sup>8</sup>. Aún pese al dinamismo del comercio exterior y el consecuente éxito del balance presupuestario en Argentina a principios de la década de 1820, después de 1825 el déficit gubernamental emergió y creció progresivamente. Las causas fundamentales fueron los exorbitantes gastos militares originados por la guerra con Brasil entre 1825-28, la cual condujo también a una serie de complejas reformas financieras que no fueron por completo exitosas. Más específicamente el gobierno nacionalizó el antes privado Banco de Buenos Aires, transformándolo en el Banco Nacional en 1826, y drenó su capital en función de pagar la guerra; como resultado, el único banco argentino existente perdió su capital y la confianza de la comunidad mercantil del puerto de Buenos Aires.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, una serie de bonos internos fueron emitidos para cubrir déficits, aunque sus cotizaciones en el mercado monetario local descendieron rápidamente.

Después de 1834, cuando Rosas se las arregló para consolidar su poder en Buenos Aires, su administración procedió a liquidar el Banco Nacional y la política de emisión de bonos a mediano y largo plazo. Con la típica mentalidad de la vieja usanza mercantil (tal como ha sido caracterizada por Nicolau y Halperín) que aspiraba a mantener una contabilidad simple y equilibrada de ingresos y egresos, Rosas, bajo la influencia del Ministro de Finanzas, Manuel José García<sup>10</sup>, decidió que era necesario eliminar los instrumentos financieros más complicados. El sistema preferido por Rosas consistió en constituir los fondos del tesoro esencialmente a partir de los ingresos aduaneros como base de sus ingresos, complementados por unos pocos impuestos adicionales y por la emisión de papel moneda y/o bonos del tesoro en caso de que la recaudación aduanera cayera temporariamente.

En consecuencia, los derechos aduaneros se transformaron en la columna vertebral de las finanzas del estado de Buenos Aires (véase cuadro 1). Las ventajas de este sistema fueron su simplicidad y flexibilidad. En primer lugar, los impuestos básicos sobre importaciones y exportaciones fueron recaudados por un reducido número de empleados públicos en las oficinas del puerto, las cuales eran fácilmente supervisadas. Al mismo tiempo, las rentas

---

<sup>7</sup> El más detallado estudio es el de Halperín (1982).

<sup>8</sup> Para un análisis más detallado del caso boliviano véase Sánchez Albornoz (1978).

<sup>9</sup> Para detalles véase Amaral (1977; 1982).

<sup>10</sup> Para este punto véase Nicolau (1980).

podían ser modificadas por el simple procedimiento de ajustar o modificar los niveles tarifarios cuando parecía necesario. Finalmente la recolección diaria de impuestos permitió un permanente flujo de dinero efectivo al tesoro durante la época de paz, eliminando (en alto grado) la necesidad de depender del crédito.

**Cuadro 1: Gobierno de Buenos Aires. Fuentes totales de Ingresos  
(en porcentajes)**

<i>Año</i>	<i>Derechos aduaneros</i>	<i>Créditos y emisión (a)</i>	<i>Papel sellado (b)</i>	<i>Contribución directa (c)</i>	<i>Tierras públicas (d)</i>
1820/21	58.0	32.7	2.0	-	1.4
1822/24	70.0	17.6	3.5	-	3.6
1825/28	39.7	45.2	3.6	2.4	3.2
1830/34	74.6	13.4	3.3	2.7	3.4
1835/36	84.3	2.0	3.7	2.1	5.2
1837/40	29.0	57.2	4.4	3.2	4.7
1841/44	89.0	1.4	2.7	2.5	1.3
1845/48	54.4	36.3	3.6	2.1	0.6
1849/50	93.2	0.0	3.0	1.3	0.1

a) Emisión de bonos internos y/o papel moneda.

b) Sello impositivo requerido para todas las transacciones notariales.

c) Impuesto directo sobre la propiedad territorial.

d) Ventas y rentas de propiedades del estado.

Fuente: Tullo Halperín Donghi, GUERRA Y FINANZAS EN LOS ORIGENES DEL ESTADO ARGENTINO (1791-1850), Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1982, pp. 185-210, 251-272.

Por otra parte, durante los tiempos de guerra, el régimen de Rosas fue capaz de cubrir déficits mediante una importante innovación financiera que fue muy criticada por la oposición al gobierno pese a su notable eficacia: la emisión de papel moneda por el tesoro estatal. De hecho, la emisión de papel moneda fue el complemento indispensable de los ingresos aduaneros cuando estos últimos bajaron repentinamente como ocurrió durante el bloqueo francés del puerto de Buenos Aires en 1838-40, o durante el bloqueo anglo-francés en 1845-48.<sup>11</sup> Este procedimiento tendió a ser inflacionario pero en menor grado a lo imaginado, lo cual probablemente estuvo relacionado al hecho de que la economía local en expansión requirió un aumento de los instrumentos monetarios para las transacciones mercantiles.

Otra ventaja de la emisión monetaria fue que redujo la dependencia de operaciones crediticias por parte del gobierno. Es cierto que el tesoro emitió varios millones de pesos en

<sup>11</sup> Para esta cuestión véase Burgin (1946), capítulo 8; y Halperín (1982), capítulo 4.

bonos internos, especialmente durante el bloqueo francés de 1838-40, y, también es cierto que las cotizaciones de estos bonos tendieron a ser bastante bajas, fluctuando cerca del 60% de su valor nominal, pero en la práctica la deuda interna no se transformó en un problema mayor. Como hace notar Halperín, el tesoro fue cauto en limitar el volumen de bonos emitidos, y evitó usarlos para cubrir los salarios de los empleados públicos que fueron regularmente pagados en efectivo.<sup>12</sup> Por otra parte, el tesoro tuvo la ventaja de ser capaz de cubrir el pago de intereses con el dinero impreso en la Casa de la Moneda que, como dijimos, tendía a depreciarse pero sólo de manera gradual. En este aspecto, el gobierno de Buenos Aires fue afortunado, en tanto demostró su capacidad para evitar una dependencia excesiva de los prestamistas, en contraste con otras naciones latinoamericanas, como México, cuya deuda interna condujo al gobierno a la bancarrota a mediados de siglo.<sup>13</sup>

El éxito de las políticas fiscales y monetarias del régimen de Rosas, por lo tanto, no exacerbó las tensiones internas entre las diferentes fracciones de la élite de Buenos Aires. Por el contrario, como varios historiadores han sugerido, los dos grupos más poderosos —hacendados y comerciantes— fueron beneficiados por tales políticas: los hacendados ganaron como resultado de la política monetaria inflacionaria que les permitió mantener costos reducidos en términos de los salarios de los trabajadores; y los comerciantes de Buenos Aires tendieron a prosperar como resultado de la expansión de las exportaciones locales y por el control ejercido sobre la mayor parte del comercio de importación de las provincias del interior. De este modo, el consenso básico entre la élite económica debilitó las relativamente débiles fuerzas disidentes que ocasionalmente organizaron rebeliones, como la liderada por Lavalle en 1840, pero que no pudo quebrar la sólida fuerza del bastión económico, político y militar del gobierno de Rosas.<sup>14</sup>

En el resto de las provincias argentinas, por otra parte, las desventajas de una continua subordinación al poder de la maquinaria militar y fiscal de Buenos Aires se volvió más evidente año a año. Además, la expansión económica que tuvo lugar en la década de 1840 en algunas provincias, como Córdoba, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos, tendió a acentuar estos sentimientos.<sup>15</sup> El control monopólico ejercido por los comerciantes de Buenos Aires sobre gran parte de las transacciones mercantiles en los puertos río arriba del Paraná y su influencia sobre el flujo del tráfico por tierra con las provincias del interior generó necesariamente un creciente grado de rivalidad, envidia y mala voluntad que condujo

---

<sup>12</sup> Halperín (1982:218).

<sup>13</sup> Sobre la turbulenta historia financiera de México en la primera mitad del siglo XIX, véase Tenenbaum (1986).

<sup>14</sup> Aunque autoritario, el régimen de Rosas no fue estrictamente dictatorial desde que permitió a figuras de la élite participar en el ejercicio del poder a través de la asamblea que debatía las cuestiones políticas y presupuestarias. Los registros de estos cuerpos legislativos han sido poco estudiados a pesar de la existencia de un manuscrito que se encuentra en el Archivo General de la Nación y de una reproducción mecanografiada de los años 1827-1838 que se halla en el Instituto Ravignani en Buenos Aires, bajo el título DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE JUNTA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

<sup>15</sup> Esta expansión económica fue marcada por agudas fluctuaciones. Véase por ejemplo, el excelente estudio de Carlos Sempat Assadourian "El sector exportador de una economía regional del interior argentino. Córdoba, 1800-1860" en el libro del mismo autor (1983: 307-367).

eventualmente a violentos conflictos militares.<sup>16</sup>

Resumiendo, el legado financiero del régimen de Rosas fue poderoso y al mismo tiempo contradictorio. Por un lado, demostró que la clave de la prosperidad financiera del gobierno radicaba esencialmente en el control de los ingresos aduaneros que tendieron a crecer al tiempo que el comercio exterior del país se expandía, lo cual de hecho ocurrió durante este período. Otros impuestos, ya sea directos o indirectos, produjeron un volumen mucho menor de ingresos y no hubo una razón significativa para creer que pudieran incrementarse sustancialmente. Por otro lado, fue igualmente evidente que si Buenos Aires continuaba monopolizando los ingresos generados por los impuestos sobre las importaciones y exportaciones, estaría en posición de continuar subordinando a las otras provincias política y económicamente.

Las lecciones de esta experiencia fueron interpretadas de manera marcadamente diferente por los diversos grupos propietarios de la sociedad argentina. Para los hacendados y comerciantes de Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos y Córdoba, la continuación del régimen de Rosas significó mantener la predominancia política y económica de Buenos Aires indefinidamente, un destino inaceptable: ellos apuntaron eventualmente a ensayar una unión política más sólida en la cual los ingresos fiscales pudieran ser distribuidos más equitativamente. Por otra parte, para las élites de Buenos Aires parecía haber muy pocos beneficios potenciales a conseguir si se accedía a una economía más equitativa o a una unión o asociación política con las otras jurisdicciones regionales más pobres: las relaciones muy laxas existentes entre las provincias parecían ser el mejor instrumento para conservar la hegemonía política y económica de Buenos Aires. Estas diferencias estuvieron tan profundamente arraigadas que, aún después de la caída del gobierno de Rosas, alentarían una guerra civil que se prolongó por espacio de una década.

#### *LA RIVALIDAD FISCAL Y FINANCIERA DE DOS ESTADOS, 1850-1860*

La derrota militar de Juan Manuel de Rosas en 1852 produjo una transitoria alianza entre Buenos Aires y los restantes gobiernos provinciales. Con el establecimiento inmediato del gobierno de la Confederación (el cual incluyó a todas las provincias), y con el llamado a elecciones para un Congreso Constituyente, pareció que el proceso de formación del estado-nación argentino había, finalmente, alcanzado su madurez. Pero estas medidas formales no reflejaron la entera complejidad de la realidad política y social. Las rivalidades internas condujeron a la voluntaria separación de la provincia de Buenos Aires de la Confederación en septiembre de 1852, iniciando una larga década en la que coexistieron dos «Estados» independientes, cada uno de los cuales reclamó un diferente tipo de hegemonía.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Los mejores estudios recientes sobre la problemática fiscal y política regional en este período son los de José Carlos Chiaramonte (1985; 1986; 1991). Como se observa en *MERCADERES DEL LITORAL...*, Chiaramonte argumenta que la autonomía fiscal de gobiernos como los de Corrientes permite hablar de la existencia de una serie de «estados» rivales al de Buenos Aires. Este enfoque promete cambiar muchas perspectivas tradicionales de la historiografía argentina para estos decenios.

<sup>17</sup> Para cuando el Congreso Constituyente inició las sesiones y comenzó a esbozar lo que sería la Constitución de 1853, la provincia de Buenos Aires declaró su autonomía y no se consideró comprendida por el documento fundacional. Sobre el tema de los conflictos políticos de 1850 véase el clásico trabajo de James Scobie (1964).

**Cuadro 2: Gobierno de Buenos Aires.  
Ingresos fiscales (1854-1860) (en pesos papel)**

<b>Año</b>	<b>Derechos aduaneros</b>	<b>Papel sellado</b>	<b>Contribución directa</b>	<b>Impuestos varios</b>	<b>Derechos de puerto</b>	<b>Almacenaje y Exlingaje</b>
<b>1854</b>	45684024	4756834	1130169	1918396	578955	932396
<b>1855</b>	48846051	4857552	1705422	3612232	520102	987001
<b>1858</b>	55799618	5923373	2546023	3345061	501039	720396
<b>1857</b>	70012949	5930637	2653918	2269188	326856	1002663
<b>1858</b>	60639432	6651616	2506972	2797785	-	1977831
<b>1859</b>	67337872	5883419	2647612	9393596	-	2525606
<b>1860</b>	79301472	4096226	2752566	9731128	-	2891859

*Fuente: Registro Estadístico de Buenos Aires, año 1860, vol. II, Buenos Aires, Imprenta Argentina de «El Nacional», 1861, p. 145.*

**Cuadro 3: Gobierno de Buenos Aires.  
Ingresos fiscales (1854-1860) (en porcentaje)**

<b>Año</b>	<b>Derechos aduaneros</b>	<b>Papel sellado</b>	<b>Contribución directa</b>	<b>Impuestos varios</b>	<b>Derechos de puerto</b>	<b>Almacenaje y Exlingaje</b>
<b>1854</b>	83.1	8.6	2.1	3.5	1.0	1.7
<b>1855</b>	80.7	8.0	2.8	6.0	0.9	1.6
<b>1858</b>	81.1	8.6	3.7	4.9	0.7	1.0
<b>1857</b>	85.2	7.2	3.2	2.8	0.4	1.2
<b>1858</b>	81.3	8.9	3.3	3.8	0.0	2.7
<b>1859</b>	76.7	6.7	3.0	10.7	0.0	2.9
<b>1860</b>	80.3	4.1	2.8	9.9	0.0	2.9

*Fuente: Idem Cuadro 2.*

Los estados coexistentes condujeron a una serie de luchas en dos niveles: político-militar y fiscal. En la esfera político-militar, la Confederación (que incluía trece provincias) tuvo un pequeño margen a favor, particularmente con respecto a la cantidad de caballería que podía movilizar, pero en la esfera naval las fuerzas conducidas por el general Urquiza fueron



incapaces de crear una armada fuerte con la cual controlar el comercio fluvial o bloquear efectivamente el puerto de Buenos Aires. Esta falla demostró ser una desventaja crítica puesto que permitió a Buenos Aires continuar dominando el comercio marítimo y fluvial de la cuenca del Río de La Plata y, lo que fue igualmente importante, le permitió mantener su control sobre la principal fuente de ingresos aduaneros, desde que, en términos generales, la mayoría de los barcos provenientes de Europa llegaban primero a Buenos Aires, y todas las mercancías que traían eran allí gravadas.<sup>18</sup>

El vigor de la estructura de impuestos del gobierno de Buenos Aires, ya manifiesto durante la época de Rosas, fue reforzado durante la década de 1850 cuando las rentas subieron desde 55 millones de pesos hasta casi 100 millones de pesos en 1860 (ver cuadros 2 y 3). Los derechos de aduana continuaron proporcionando el grueso de las entradas, aproximadamente el 85% del total, pero debe notarse que otros impuestos tales como la «contribución directa», el «papel sellado» y la venta de las tierras del estado también tendieron a crecer en términos absolutos.

Estos fondos fueron utilizados por el gobierno provincial para cubrir costos administrativos básicos, para los servicios de la deuda interna y externa, para cubrir requisitos militares y también para ayudar financieramente a ciertos proyectos de desarrollo económico. Pese a la latente situación de guerra, los líderes de Buenos Aires fueron capaces de encontrar sus metas económicas, como pudo verse en el progreso evidenciado por la construcción de carreteras y puentes, la modernización del servicio de correo, el establecimiento del banco estatal, y el lanzamiento del primer ferrocarril en Argentina, el Ferrocarril Oeste de la Provincia de Buenos Aires.<sup>19</sup>

A pesar del notable progreso de las ingresos fiscales y de la capacidad del gobierno de la provincia para estimular el crecimiento económico, la expansión de los gastos militares, particularmente en los años 1859-61, condujeron a una repentina ola de enormes déficits. Las autoridades de Buenos Aires no tuvieron otra opción que emitir papel moneda para poder cubrir las deudas. Esas emisiones fueron inicialmente amortizadas con un reducido incremento de los derechos de aduana, pero la medida pronto resultó ser inflacionaria y amenazó la estabilidad financiera del gobierno provincial, y a su nuevo banco.<sup>20</sup> A mediados de 1860 se volvió evidente que Buenos Aires no podría continuar por más tiempo costearo la lucha militar contra las otras provincias sin amenazar su propio futuro económico.

---

<sup>18</sup> Existen relativamente pocos estudios detallados de las finanzas tanto del gobierno de la Confederación como del de Buenos Aires en los años 1850, pero los siguientes artículos presentan una aproximación al tema: Walford (1947), Scobie (1954) y Bosch (1973).

<sup>19</sup> Sobre la temprana historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires ver Garrigós (1873) y Cuccorese (1972); sobre la historia del Ferrocarril Oeste de propiedad estatal no hay una monografía, pero hay buenas fuentes que consisten en los reportes anuales de las empresas de ferrocarriles publicadas en el apéndice de los informes financieros anuales publicados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Véase también Zaldueño (1975: 264-286).

<sup>20</sup> La emisiones de papel moneda por el Banco de la Provincia alcanzaron sumas de 85 millones de pesos papel («moneda corriente») en 1859, y 100 millones de pesos papel en 1861. El gobierno también emitió bonos internos por el equivalente a 12 millones de pesos en 1858, 20 millones de pesos en 1859, 24 millones de pesos en 1861 y 50 millones de pesos en 1862. Una gran parte de los bonos fueron adquiridos por el Banco de la Provincia al 75% de su valor nominal, aproximadamente. Los derechos de aduana asignados a la amortización de esas emisiones incluyeron un adicional del 2% sobre los impuestos de importación en 1859 y 1860; en 1861 el 10% de todos los derechos de aduana fueron utilizados con el mismo propósito. Agote (1881:126).

El gobierno de la Confederación (1852-62), por otra parte, tuvo bases fiscales mucho más débiles que las de Buenos Aires, aunque inicialmente —en 1852— se esperaba que las reformas económicas y políticas que habían sido debatidas pudieran conducir a una redistribución más equitativa de los ingresos impositivos. Esta visión optimista fue fortalecida por los 500.000 pesos plata en préstamo que las autoridades de Buenos Aires (que remplazaron a Rosas) decidieron otorgar al general Urquiza a comienzos de 1852 para el establecimiento de la administración nacional.<sup>21</sup> Pero entre junio y agosto, el crítico aumento de las luchas entre el movimiento político autonomista de Buenos Aires y Urquiza, minaron la confianza en la posibilidad de una conciliación. Luego, en septiembre, Buenos Aires rompió definitivamente con la Confederación y al mismo tiempo reafirmó su control sobre los ingresos aduaneros del puerto más rico de la nación. Desde ese momento y por el período de más de ocho años, los líderes de la Confederación constantemente enfrentaron la perspectiva de una inminente bancarrota.

¿Pero cuáles fueron los recursos fiscales con que el Gobierno de la Confederación podía contar? Inicialmente no hubo ninguno, pero esto cambió como resultado de la ratificación del artículo 4 de la Constitución de 1853, por la cual algunos impuestos que habían pertenecido previamente a los gobiernos provinciales fueron transferidos a la nueva administración federal en la pequeña ciudad de Paraná donde Urquiza y el Congreso Constituyente establecieron su cabecera. Entre estos impuestos estuvieron los ingresos aduaneros de los puertos fluviales de Santa Fe, Corrientes, Rosario, Paraná, Gualeguaychú y Concordia, y de las aduanas secas de las provincias de Mendoza, San Juan, Salta y Jujuy a través de las cuales pasó el comercio con Chile y Bolivia.

No tenemos estadísticas sobre los productos de cada una de estas oficinas aduaneras durante la década de 1850, pero utilizando los datos disponibles sobre Rosario es posible formular algunas observaciones generales. En primer lugar debe notarse que el Gobierno de la Confederación intentó acrecentar sus ingresos imponiendo tarifas más elevadas, particularmente los llamados «derechos diferenciales». Que tal política fuera inicialmente exitosa está indicado por el hecho de que los ingresos aduaneros en Rosario se incrementaron desde 570.000 pesos plata en 1856 a más de un millón de pesos plata en 1858, un nivel mantenido en los años 1859-60.<sup>22</sup> Los fondos obtenidos desde otras oficinas de impuestos aportaron el total de los ingresos ordinarios de la Confederación, aproximadamente dos millones de pesos plata hacia el final de 1850.<sup>23</sup>

Podría argumentarse, por lo tanto, que la Confederación fue más exitosa desde el punto de vista fiscal de lo que la mayoría de sus críticos estuvieron dispuestos a admitir. Con el ingreso generado, el gobierno conducido por Urquiza fue capaz de cubrir la mayoría de los

---

<sup>21</sup> Para información sobre ese préstamo otorgado por la Casa de la Moneda de Buenos Aires a Urquiza, ver Carranza Pérez (1943:365-366).

<sup>22</sup> El valor anual exacto de los ingresos aduaneros en Rosario fue de 570.000 pesos plata en 1856; 1.073.380 en 1858; 1.089.393 en 1859; 1.119.597 en 1860. Véase Walford (1946:89 y 95) y Bosch (1961).

<sup>23</sup> De acuerdo con un diario de Buenos Aires el ingreso total de la Confederación fue de 1.472.000 pesos plata en 1854; 1.755.000 en 1855; 1.945.000 en 1856; 2.280.000 en 1857. LA PRENSA, 31 de octubre de 1857. Sobre la formulación de presupuestos hay mucha información general en los reportes publicados en ASAMBLEAS CONSTITUYENTES ARGENTINAS, Buenos Aires (1937-39), editadas por Emilio Ravignani en varios volúmenes (citado, de aquí en adelante como ACA, para detalles véase la cita al comienzo de nuestra bibliografía).

costos administrativos y de mantener una formidable fuerza militar. Además, las autoridades en Paraná promovieron diversos proyectos de desarrollo económico aunque pocos prosperaron: entre los exitosos pueden citarse mejoras en los servicios postales y el transporte fluvial; entre los fallidos, el intento de construir un ferrocarril para conectar Rosario con Córdoba.<sup>24</sup>

Aún así, los más positivos aspectos de las finanzas de la Confederación tendieron a ser socavados por otros factores, conduciendo a un permanente estado de desequilibrio. Ya en 1853, el primer ministro de Finanzas de la Confederación, Mariano Fraguero, ofreció un involuntario testimonio de los problemas que enfrentaba. Anunciando al Congreso su plan para la reorganización de las finanzas estatales, Fraguero afirmó que no era su intención proveer salarios para empleados de su departamento de Finanzas, arguyendo que:

*«No fue simplemente un asunto económico el que lo condujo (al ministro) a renunciar a asignar salarios a los empleados de la administración de Finanzas y Crédito Público...»<sup>25</sup>*

Fraguero arguyó que los directores de las oficinas del tesoro podrían ser indudablemente miembros de las «clases propietarias» y que ellos ofrecerían sus servicios sin costo como hicieron numerosos oficiales y soldados del Ejército de la Confederación. En respuesta a este argumento, varios diputados sugirieron que si los oficiales de aduana no eran pagados regularmente, podría conjeturarse que la eficiencia de la recolección impositiva no sería garantizada. Sin embargo, la mayoría de los miembros del Congreso apoyaron y aprobaron el espartano propósito de Fraguero! La única explicación posible fue que la dramática situación del tesoro estatal obligó a los políticos a adoptar posiciones que sólo pueden calificarse como utópicas.

Pero el factor que más claramente reveló la debilidad económica de la Confederación fue su creciente endeudamiento. Ya en 1851 las provincias aliadas contra Rosas vieron la necesidad de tomar un importante préstamo del gobierno de Brasil en función de cubrir los gastos militares involucrados en el conflicto contra el caudillo de Buenos Aires. De acuerdo con un informe del diputado Gorostiaga al Congreso en 1852, esta deuda fue subsecuentemente incrementada por préstamos adicionales de trece millones de pesos.<sup>26</sup> Y en los años siguientes, las deudas se multiplicaron, al punto que a las autoridades financieras de Paraná les resultó imposible cubrir el total de sus gastos con los ingresos impositivos. De este modo desde 1853 hasta el fin de la década fueron negociados una serie de préstamos adicionales para cubrir déficits con una media docena de financieros, entre ellos el banquero brasileño Barón de Mauá, el especulador montevideano José de Buschental, y a varios prestamistas de Rosario y Santa Fe, incluyendo a Antonio Fraguero y a Esteban Rams y

---

<sup>24</sup> El proyecto del ferrocarril permitió un completo reconocimiento de la línea que sería construida después de 1865 por la firma contratista de William Wheelwright. Sobre este tema véase Scalabrini Ortiz (1974: 93-156).

<sup>25</sup> ACA, vol. 4, p. 617.

<sup>26</sup> ACA, vol. 4, pp. 501-02.

Rupert, así como a la casa de los comerciantes franceses Trouvé Chavel y Dubois.<sup>27</sup>

Hacia 1861 la situación financiera era crítica. Como Oszlak observa: «la Confederación fue económicamente estrangulada»<sup>28</sup>. Los empleados públicos habían estado recibiendo solamente la mitad de sus salarios y a los militares no se les había pagado ni avituallado adecuadamente debido a que los comerciantes de los puertos fluviales se negaron a adelantar más fondos a una administración que se hallaba claramente en bancarota. Que la Confederación hubiese sido capaz de montar una gran campaña militar en ese preciso momento sólo fue posible debido al apoyo financiero de emergencia provisto por el gobierno provincial de Entre Ríos, y por el del mismo Urquiza, uno de los más opulentos hombres del Río de la Plata; estos fondos permitieron el pago de los salarios a soldados y oficiales y asimismo la adquisición de comida, caballos y armas.<sup>29</sup> No obstante, la confrontación entre las fuerzas de la Confederación y las de Buenos Aires se encontró en un nuevo atolladero. En diciembre de 1861 Urquiza mismo, desanimado, se retiró del campo de batalla en un momento decisivo. Su ejército se disolvió, y los restos del gobierno de la Confederación pronto se desintegraron.

Estos eventos dejaron la iniciativa en manos de los líderes políticos y militares de Buenos Aires, quienes asumieron la responsabilidad de continuar con el proceso de unificación nacional. Y fue desde este momento que el establecimiento de un gobierno nacional comenzó a transformarse en una realidad.

Empero, este dramático y repentino cambio en la evolución política de la Argentina no fue simplemente el resultado del triunfo en el campo de batalla; de hecho, Urquiza podría haber continuado la lucha y había demostrado previamente su superioridad militar. Igualmente importante fue el proceso de negociaciones políticas que tuvieron lugar entre los delegados de la Confederación y Buenos Aires. Estas negociaciones demostraron que sería imposible conseguir que Buenos Aires acordara una tregua sin un más amplio acuerdo político y económico. La esencia de este pacto fue aprobada por Urquiza en 1859, y sus principios básicos fueron debatidos repetidamente hasta su ratificación final en el congreso de 1862-63.

#### *LAS BASES FISCALES DE LOS PACTOS DE 1859-1862*

Al calor de los conflictos militares de 1859 y 1860, los líderes políticos de la Confederación y de Buenos Aires intentaron alcanzar un acuerdo que evitara el derrama-

---

<sup>27</sup> La información sobre las finanzas de la Confederación es fragmentaria dado que hasta el día de hoy ningún historiador ha localizado los registros oficiales de cuentas del ministerio de Finanzas con sede en Paraná. Sin embargo, diversos autores han recopilado datos pertinentes sobre créditos. El Gobierno de la Confederación recibió un préstamo de Buschental de 225.000 pesos plata al 16% de interés en 1853. Se trocaron 300.000 pesos plata en bonos internos a Rams y Rupert por 250.000 pesos plata bolivianos (Scobie 1964:156). La Confederación también obtuvo otros 300.000 pesos del gobierno de Brasil en 1857, con la intermediación del banquero Mauá (Gorostegui de Torres 1972: 54). También véase Walford (1946: 84-87) quien brinda detalles adicionales sobre créditos.

<sup>28</sup> Oszlak (1982:64).

<sup>29</sup> Sobre las dificultades para obtener fondos de los comerciantes de Rosario, véase la carta que enviara el vicepresidente Pedernera a Urquiza, citada en Scobie (1954: 69). El gobierno provincial de Entre Ríos adelantó 500.000 pesos plata para las últimas campañas militares. Scobie (1954: 72).

miento de más sangre.<sup>30</sup> La clave del éxito de estas negociaciones era la cuestión de cómo resolver la repartición de la jurisdicción sobre los derechos aduaneros y la asignación de tales ingresos ya que, por cierto, de ello dependían los fundamentos fiscales y financieros de un futuro gobierno nacional.

En la base del primer acuerdo, conocido como el Pacto de Flores del 11 de noviembre de 1859, firmado por los líderes de Paraná y los delegados del gobierno de Buenos Aires, se estableció que Buenos Aires no sólo debería incorporarse a la Confederación, sino que además debería dejar el control sobre las aduanas en manos de las futuras autoridades nacionales. En compensación, el nuevo gobierno central proveería al gobierno provincial de Buenos Aires con un subsidio anual durante cinco años, en orden de cubrir sus gastos regulares, calculados en base al presupuesto de 1859.

Para implementar esta propuesta, sin embargo, era necesario que la legislatura de Buenos Aires debatiera y aceptara la Constitución de 1853. Para lograr este objetivo, fue convocada una convención provincial especial entre enero y mayo de 1860. Los debates fueron primeramente mordaces, pero gradualmente la mayoría de los delegados aceptaron la necesidad de formular un compromiso.<sup>31</sup>

La cláusula clave de las negociaciones se relacionaba con el control sobre los impuestos aduaneros. El delegado Elizalde, abogado principal de los intereses localistas de Buenos Aires, argumentó que aunque estaba de acuerdo con que los impuestos sobre las importaciones deberían caer bajo la jurisdicción del futuro gobierno nacional, creía que los impuestos sobre las exportaciones deberían ser retenidos por la provincia, argumentando que no constituían un verdadero impuesto «indirecto», sino más bien un impuesto directo a la producción de los hacendados. El argumento seguía la idea liberal clásica que los gobiernos federales debían tener jurisdicción únicamente sobre los impuestos indirectos (esencialmente impuestos sobre el consumo y aduaneros) pero no sobre los impuestos a la propiedad.

Este argumento fue rechazado por Bartolomé Mitre y Dalmacio Vélez Sársfield quienes abandonaron sus viejas posiciones como campeones de los intereses provinciales en vista de la necesidad de trabajar por el consenso nacional.<sup>32</sup> En un discurso realizado el 30 de abril, Mitre subrayó las ventajas de los *zollverein*, los sindicatos alemanes aduaneros, citándolos como un ejemplo para Argentina.<sup>33</sup> De acuerdo con su interpretación, el delegado Elizalde estaba equivocado, argumentando que los impuestos de exportación debían ser entregados a las autoridades nacionales: además, agregó, las tarifas deberían fijarse en moneda corriente metálica, («pesos fuertes») y no en el papel moneda provincial. Vélez Sársfield estuvo de

---

<sup>30</sup> Las complejas negociaciones de 1859-1862 han sido tema de numerosos estudios históricos. Véase por ejemplo Oszlak (1982: 76-83) y Scobie (1964: 277-283). Sin embargo, es nuestra opinión que la mejor fuente para este estudio se encuentra en los registros de los debates de los diversos congresos celebrados en Santa Fe y en Buenos Aires y que han sido publicados en ACA, vols. 4 y 5.

<sup>31</sup> Los verdaderos autores del compromiso fueron los miembros del Comité de Examinadores de la Constitución Federal y Plan de Reformas, especialmente los delegados Sarmiento, Mitre, Vélez Sársfield, Cruz, Obligado y Mármol; para detalles véase ACA, vol. 4, pp. 766-787.

<sup>32</sup> El cambio en la posición de Mitre fue evidente: al comienzo de los debates insistió en la conveniencia de conservar el nombre de «Estado de Buenos Aires» antes de la incorporación definitiva a la Confederación, pero gradualmente fue adoptando actitudes más flexibles. Ver, por ejemplo, ACA, vol.4, p. 721.

<sup>33</sup> ACA, vol. 4, p. 822.

acuerdo y agregó que el gobierno provincial no tenía nada que temer, desde que sus gastos ordinarios habían declinado rápidamente (costosas e importantes funciones, tales como defensa pasaron al gobierno nacional), mientras las entradas tendieron a crecer al tiempo que las reformas fiscales fueron implementadas. Afirmó:

*«El ejército de Buenos Aires, las relaciones extranjeras, desembolsos marítimos, el puerto, etc., eran gastos nacionales; y cuando nosotros calculamos los gastos provinciales, ellos solamente alcanzaron la suma de 22 millones de pesos. Con 25 millones de pesos de entradas Buenos Aires tiene suficiente para cubrir todos esos gastos perfectamente bien.»<sup>34</sup>*

Esta interpretación fue, bajo todas las apariencias, demasiado optimista de los beneficios financieros de la unión federal, y no convenció a la totalidad de los delegados de la convención, con el resultado de que la moción continuó siendo debatida en el comité, y solamente retornó a la cámara en mayo.

Los principales contendientes en este segundo momento de debates, fueron los delegados Norberto de la Riestra y José Mármol. El primero reiteró los argumentos localistas, sugiriendo que en toda la unión, Buenos Aires «no reservó ninguno de sus ingresos» y por lo tanto era sabio continuar asegurando el control sobre los derechos de exportación aún cuando esto no representara más que el 20% del total de los ingresos de la provincia.<sup>35</sup> Mármol, por el contrario, argumentó que era necesario concluir la confrontación entre centralismo y federalismo y que ningún gobierno nacional podría formarse sin asegurar un ingreso suficiente.

Finalmente, el 9 de mayo, ambos contendientes (y los grupos a quienes representaban) llegaron a un acuerdo para proponer una reforma al artículo 4 de la Constitución de 1853. El texto indicaba que tanto los impuestos sobre las importaciones como sobre las exportaciones deberían pasar bajo la jurisdicción del gobierno nacional, pero en el caso de los impuestos sobre la exportación esta medida duraría solamente hasta 1866, año en que retornarían a la jurisdicción provincial. La moción fue aceptada por la mayoría de los legisladores, sellando la aprobación efectiva del Pacto de 1859 y de la Constitución nacional de 1853.<sup>36</sup>

Unos días después el gobernador Mitre envió a Vélez Sársfield como representante de su gobierno a Paraná para explicar a las autoridades de la Confederación la naturaleza de las reformas constitucionales propuestas y para ofrecer un millón y medio de vales para cubrir mes a mes los costos del mantenimiento de la administración nacional.

Urquiza aceptó la proposición y convocó a una Convención Nacional Ad Hoc, que se reunió durante un período de dos semanas, desde el 14 al 29 de septiembre, la cual aprobó los planes preliminares para la preparación de la unión política nacional y convocó luego a un Congreso Nacional que se reuniría a comienzos de 1861, para discutir y resolver las diferencias pendientes. Este Congreso comenzó sus sesiones en abril de 1861, pero

---

<sup>34</sup> ACA, vol. 4, p. 827.

<sup>35</sup> ACA, vol. 4, p. 887.

<sup>36</sup> Para el texto del acuerdo véase ACA, vol.4, p. 913.

pronto quedó claro que las divisiones todavía eran más profundas y agudas que lo previsto. El resquebrajamiento político fue en buena medida consecuencia de una serie de conflictos intraprovinciales, que han sido objeto de varios estudios históricos, y que por lo tanto no trataremos aquí en detalle. Pero debería enfatizarse que en realidad estos conflictos fueron esencialmente más bien el resultado de las rivalidades políticas transitorias (y generalmente locales) que de contradicciones nacionales de profunda naturaleza. Por el contrario, los acuerdos que fueron debatidos en 1859 y 1860 reflejaron las tendencias básicas y dominantes hacia la conciliación nacional, basada en un compromiso político y económico que fue soportado por el grueso de las clases propietarias de la sociedad argentina.

Finalmente resultaba claro que el precio a pagar por la prolongación de la guerra y las luchas inter-provinciales era demasiado alto, y amenazaba a la nueva fase de prosperidad económica que las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes y Córdoba en particular, estaban experimentando.<sup>37</sup> Un compromiso político y económico era necesario en función de establecer bases sólidas para el nuevo estado parlamentario el cual podría resolver las principales contradicciones entre las élites gobernantes mediante el debate antes que por la confrontación armada.<sup>38</sup> Pero para este propósito era esencial que Buenos Aires cediera sus derechos de aduana, proporcionando de este modo los recursos fiscales requeridos para el manejo eficiente de la administración nacional.

La muerte de Urquiza en diciembre de 1861 no modificó en realidad los pactos hasta entonces vigentes. Por el contrario, en principio, la disolución de la Confederación hizo a los pactos más aceptables ya que facilitó que la nueva fracción política dominante, la élite de Buenos Aires, aceptara el rol de dar forma al nuevo orden nacional. Durante los primeros meses de 1862, sin embargo, las políticas vindicativas del gobierno de Mitre explicitaron lo que pareció ser una amenaza casi mortal al acuerdo previo desde el momento en que las mismas proponían la virtual fusión del nuevo gobierno central con el de la provincia de Buenos Aires. Tal estrategia, dirigida a monopolizar el poder militar, político y financiero en las manos de una pequeña élite local, provocó intensas reacciones tanto de los gobiernos provinciales como, curiosamente, de la mayoría de los mismos diputados provinciales de Buenos Aires.

Con el objeto de alcanzar rápidamente sus objetivos centralistas, el gobierno de Mitre presionó extremadamente al Senado provincial y al Senado nacional para que ratificaran simultáneamente la propuesta de «federalizar» la entera provincia de Buenos Aires, transformando virtualmente las instituciones del gobierno provincial en las propias del gobierno nacional. La mayoría de los senadores de ambas cámaras (provincial y nacional)

---

<sup>37</sup> Entre las mejores guías informativas sobre el progreso económico en la Argentina en este momento fueron las diversas guías estadísticas publicadas por Michael Mulhall (1869) de la que fueron publicadas ediciones posteriores en 1876 y 1885.

<sup>38</sup> El argumento económico más elocuente y convincente fue aquel de Vélez Sársfield en la Convención de Buenos Aires en mayo de 1860 cuando argumentó: «Por esta desunión ustedes, señores, han gastado el último año 180 millones de pesos (en guerra) y ciertamente no mejoraron su situación política; lejos de eso, los sacrificios de los ciudadanos particulares, la paralización de los movimientos de capital, el éxodo de las empresas industriales, la incertidumbre en el destino de cada individuo y los temores de los propietarios rurales pueden calcularse como una pérdida equivalente a otros 180 millones... Pero si Buenos Aires pudiera entrar a la unión... un horizonte vastamente diferente podría visualizarse para esa población y su riqueza, y luego el mayor flujo de capital extranjero y la mayor actividad del capital local podrían pagar los sacrificios hechos. Buenos Aires está al borde de un abismo si no utiliza esta oportunidad para unirse con las otras provincias...» ACA, vol. 4, p. 885.

se sometieron a la presión y aprobaron la medida, rechazando los argumentos de los pocos firmes oponentes, como Vélez Sársfield, quien criticó las políticas maniqueas de Mitre.<sup>39</sup> Vélez Sársfield declaró:

*«El Congreso... no puede cortar en tiras la Constitución federal, obligando a una mitad de la población a ser gobernada por un gobierno unitario, y a la otra mitad por un gobierno federal...»*<sup>40</sup>

Vélez Sársfield opinaba que la mejor solución sería permitir la coexistencia de las dos esferas de poder, nacional y provincial, al menos durante el tiempo suficiente que posibilitara la resolución gradual de los puntos principales de la disputa. La sumisión de los senadores contrastó con la actitud de los diputados (especialmente los representantes de la Cámara Nacional) quienes en julio lanzaron un ataque frontal contra las propuestas de Mitre. Los diputados Gorostiaga y Mármol, por ejemplo, argumentaron en intervenciones muy aplaudidas, que la legislatura nacional no tenía derecho a disolver al gobierno provincial, y que era necesario respetar los principios federales establecidos en la Constitución ratificados por el pacto de 1859. Ellos y otros diputados insistieron sobre el ejemplo de los Estados Unidos, estado federal «por excelencia», y principal modelo para el nuevo estado argentino.<sup>41</sup>

A consecuencia de la oposición, y abruptamente, el poder ejecutivo retiró sus propuestas, ya que, como observó el ministro del interior, «el cambio que ha tenido lugar en la opinión pública», había tornado imprudente y aún peligroso mantenerlas.<sup>42</sup> Entonces, Mitre resolvió demandar solamente la federalización de la ciudad de Buenos Aires, pero garantizando la autonomía del gobierno provincial en los territorios fuera de la capital.

El conflicto fue resuelto finalmente en la legislatura provincial el 25 de septiembre de 1862 cuando fue sancionada una propuesta que permitió a los dos gobiernos (nacional y provincial) coexistir en la ciudad de Buenos Aires. La misma fue aceptada pocos días después por las cámaras de los diputados nacionales y de senadores, poniendo fin —al menos temporariamente— al conflicto de las jurisdicciones. Desde este momento, el poder ejecutivo nacional fue capaz de tomar decisiones dentro de la estructura constitucional que había sido aceptada por todas las partes involucradas en las discusiones políticas. Mientras tanto, el gobierno provincial pasó a manos de las autoridades nacionales el manejo de sus relaciones exteriores y de sus fuerzas armadas, siendo estas últimas literalmente transformadas en el ejército nacional. La provincia también entregó su control sobre los regimientos locales de la Guardia Nacional, la policía municipal y varios departamentos administrativos de la ciudad

---

<sup>39</sup> Curiosamente, el defensor tradicional de la autonomía de Buenos Aires, el senador Alsina, en este caso coincidió con Mitre y atacó a los federalistas. ACA, vol. 5, p. 219.

<sup>40</sup> ACA, sesión de la Cámara de Senadores de la Nación, 28 de junio de 1862, vol. 5, p. 206.

<sup>41</sup> Una excelente muestra de la duradera influencia del ejemplo federal de los Estados Unidos puede hallarse en el testimonio del diputado Gutiérrez, quien había sido varios años antes miembro del Comité de Asuntos Constitucionales que preparó el borrador de la Constitución de 1853. Gutiérrez argumentó: «la Constitución es eminentemente federal; ella fue establecida sobre las bases del ejemplo de la de Estados Unidos, la única federación en el mundo que es verdaderamente digna de ser copiada». ACA, vol. 4, p. 479. El mismo argumento fue hecho repetidamente por un gran número de legisladores en todas las asambleas mantenidas entre 1859-1862.

<sup>42</sup> ACA, sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 13 de agosto de 1862, vol. 5, p. 446.



de Buenos Aires, pero bajo la condición de que varias de las funciones no militares cedidas retornarían al gobierno provincial después de 1866.

Las bases económicas de este pacto político se efectivizaron mediante la ratificación de dos leyes poco conocidas pero de primera importancia: la ley que garantizaba el presupuesto de la provincia de Buenos Aires y la ley reguladora de los derechos aduaneros, ambas aprobadas en julio de 1862. Los debates legislativos revelaron la persistencia de viejas rivalidades entre los principales representantes de la Confederación y de Buenos Aires, pero el espíritu de compromiso finalmente prevaleció. Como indicó el diputado Domingo Obligado, no había otra alternativa que persuadir a Buenos Aires a adherirse a la política general de entregar sus ingresos aduaneros como hicieron previamente todas las otras provincias. Obligado añadió:

*«Para este propósito es necesario definir de qué manera se hará efectiva la garantía (financiera) establecida en los pactos para Buenos Aires; de otro modo, la provincia necesariamente tendrá que continuar a cargo de la administración de la funciones nacionales incluidas (hasta ahora) en su presupuesto...»*<sup>43</sup>

El 19 de julio de 1862 el Congreso autorizó el programa para el pago de la garantía al gobierno provincial de Buenos Aires —ratificado por el pacto de 1859— obligando al gobierno nacional a desembolsar la suma anual requerida (aproximadamente 900.000.000 de «pesos fuertes») durante un período de cinco años<sup>44</sup> (ver cuadros 4 y 5).

**Cuadro 4: Gobierno de Buenos Aires. Ingresos fiscales, 1863-1866 (pesos papel)**

Año	Garantía (a)	Papel sellado	Contribución directa	Tierras públicas	Dchos. de Saladeros y Vapores	Impuestos varios
1863	21800000	4141719	2744199	5958172	1210100	3752444
1864	21828825	4896000	2877640	4298986	1322950	7513698
1865	22000000	4688000	2819183	2448341	1239500	6860528
1866	21678825	5135000	3007684	1901306	1386000	5413670

a) La «garantía» era el subsidio anual provisto por el gobierno federal al gobierno de la provincia de Buenos Aires desde 1862.

Fuente: REGISTRO ESTADÍSTICO DE BUENOS AIRES; año 1863: vol. II, Buenos Aires, Imprenta de la Sociedad Tipográfica Bonaerense, 1865 (s.p.); año 1864: vol. II, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, p. 137; año 1865: vol. II, Buenos Aires, Imprenta Argentina de El Nacional, 1867, p. 100; año 1866: vol. II, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, p. 75.

<sup>43</sup> ACA, Diario de Sesiones de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, 25 de septiembre de 1862, vol. 5, pp. 527-528.

<sup>44</sup> En pesos papel la suma realmente pagada promedió los 22 millones por año entre 1863 y 1866.

**Cuadro 5: Gobierno de Buenos Aires. Ingresos fiscales, 1863-1866 (en porcentaje)**

<i>Año</i>	<i>Garantía (a)</i>	<i>Papel sellado</i>	<i>Contribución directa</i>	<i>Tierras públicas</i>	<i>Dchos. de Saladeros y Vapores</i>	<i>Impuestos varios</i>
<b>1863</b>	55.0	10.5	6.9	15.0	3.1	9.5
<b>1864</b>	59.4	13.3	7.9	11.7	3.6	4.1
<b>1865</b>	55.0	11.7	7.0	6.1	3.1	17.1
<b>1866</b>	56.3	13.3	7.8	4.9	3.6	14.1

a) La «garantía» era el subsidio anual provisto por el gobierno federal al gobierno de la provincia de Buenos Aires desde 1862.

Fuente: Idem Cuadro 4.

Una serie de compromisos similares fueron requeridos para votar la nueva ley de derechos aduaneros, la cual estableció las tasas tarifarias a ser aplicadas, y también incluyó una serie de cláusulas mediante las cuales un cierto porcentaje de los ingresos aduaneros era destinado explícitamente a cubrir los costos de amortización de las deudas internas de Buenos Aires, y a sacar de circulación una parte importante de sus emisiones de papel moneda.

En la práctica, por lo tanto, los acuerdos ratificados en 1862 constituyeron un paquete de medidas económicas que fueron, en términos generales, bastante favorables a la provincia de Buenos Aires. Es cierto que el gobierno provincial cedió su mayor fuente de ingresos, los impuestos aduaneros, pero a cambio le fue garantizado el presupuesto provincial durante cinco años, recibiendo además facilidades financieras para la amortización de sus deudas internas y de su papel moneda, y la promesa de que los impuestos a la importación retornarían a su jurisdicción después de 1866, todas medidas que constituyeron importantes concesiones fiscales. A esto debe agregarse la autorización que recibiera el gobierno provincial para seguir controlando el Banco de la Provincia, la mayor institución bancaria en el país y el factor dominante en el desarrollo y el manejo de las políticas monetarias.

En contraste, las otras provincias argentinas recibieron menos beneficios. Les fueron prometidos subsidios anuales para cubrir déficits y para pagar la educación primaria, pero las autoridades nacionales fueron realmente lentas en hacer efectiva la entrega de los mismos, y terminaron autorizando una muy pequeña suma anual comparada con los fondos transferidos al gobierno de Buenos Aires. El ministro del interior también prometió financiar programas para el desarrollo económico del interior, pero en la práctica no fue sino hasta la presidencia de Domingo Sarmiento (1868-1874) que se realizaron inversiones sustanciales. Quizás el único beneficio financiero importante para las otras provincias surgido de los acuerdos de 1862 fue el hecho de que se las liberara de las deudas pendientes de la confederación, las cuales fueron transformadas en deudas públicas nacionales.

#### CONCLUSIONES

Debe observarse que los dos períodos críticos en los cuales se implementaron las principales reformas fiscales, fueron aquellos de intensa actividad y debate parlamentarios,

especialmente los inicios de la década de 1820 y los años 1859-1862. En ambos casos la modificación de las estructuras impositivas nacionales fueron la consecuencia de una mucho más amplia reforma política de la sociedad argentina, orientada a establecer un estado parlamentario típicamente liberal. En este sentido parecería posible equiparar ciertos tipos de reformas fiscales con el liberalismo político. Pero, como hemos visto, durante las décadas de 1830 y 1840, lo que pareció ser un sistema impositivo típicamente federal (y «liberal») fue utilizado para sostener un régimen no liberal en Buenos Aires, y algo similar podemos decir acerca de otros varios gobiernos provinciales argentinos de la época.

Es nuestra conclusión, por lo tanto, que la experiencia Argentina indica que el pleno significado de los instrumentos y de las estructuras fiscales no pueden ser adecuadamente comprendidos sin realizar un profundo análisis de las cambiantes estructuras políticas dentro de las cuales eran operativas. En este sentido, la dependencia sobre uno u otro tipo de impuestos (tales como derechos de aduana) no necesariamente indicarían la existencia de un estado liberal; más bien, la verdadera clave de la existencia de tal estado consistiría en determinar si operaba, o no, bajo una forma de gobierno efectivamente parlamentaria y constitucional.

Traducción: *Renata Victoria Marcilese*  
*María Selva Senor*

## BIBLIOGRAFÍA

La fuente básica para nuestro estudio, particularmente para la década de 1850, son varios de los volúmenes de las ASAMBLEAS CONSTITUYENTES ARGENTINAS, SEGUIDAS DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES, LEGISLATIVOS Y PACTOS INTERPROVINCIALES QUE ORGANIZARON POLÍTICAMENTE LA NACIÓN 1819-1893, 6 volúmenes editados por Emilio Ravignani, Buenos Aires, 1937-1939. (Citado en las notas al pie como ACA.)

Agote, Pedro

1981 INFORME DEL PRESIDENTE DEL CRÉDITO PÚBLICO, vol. 1, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista

1915 ESTUDIOS ECONÓMICOS: INTERPRETACIÓN ECONÓMICA DE LA HISTORIA POLÍTICA ARGENTINA Y SUDAMERICANA, selección y edición de José Ingenieros, Buenos Aires.

- Alvarez, Juan  
1912 LAS GUERRAS CIVILES ARGENTINAS, Editorial Roldán, Buenos Aires.
- Amaral, Samuel  
1989 "Alta Inflación y precios relativos. El pago de las obligaciones en Buenos Aires (1826-1834)", EL TRIMESTRE ECONÓMICO, 56, nro. 221, pp. 163-191.  
1982 "El Banco Nacional y las finanzas de Buenos Aires. El curso forzoso y la convertibilidad del papel moneda en 1826", VI CONGRESO INTERNACIONAL DE HISTORIA DE AMÉRICA, Academia Nacional de Historia, Buenos Aires, vol. 5, pp. 415-429.
- Assadourian, Carlos Sempat  
1983 EL SISTEMA DE LA ECONOMÍA COLONIAL: EL MERCADO INTERIOR. REGIONES Y ESPACIO ECONÓMICO, México, Nueva Imagen.
- Bosch, Beatriz  
1973 "El postrer colapso financiero de la Confederación Argentina", en HOMENAJE A CEFERINO GARZÓN MACEDA, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, pp. 185-190.  
1961 "La ley de derechos diferenciales a la exportación", ANUARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS, nro. 5, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.
- Burgin, Miron  
1946 THE ECONOMIC ASPECTS OF ARGENTINE FEDERALISM, 1820-1852, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Carranza Pérez, Ricardo  
1943 "El sistema monetario argentino" en B. Cornejo, *et al.*, SISTEMAS MONETARIOS LATINOAMERICANOS, Universidad Nacional de Córdoba, pp. 300-493.
- Cortés Conde, Roberto  
1989 DINERO, DEUDAS Y CRISIS: EVOLUCION FISCAL Y MONERTARIA EN LA ARGENTINA, 1862-1890, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- Cuccorese, Horacio  
1972 HISTORIA DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, La Plata.
- Chiaromonte, José Carlos  
1984 FORMAS DE SOCIEDAD Y ECONOMÍA, México, Grijalbo.  
1985 "Organización del estado y contrucción del orden social: la política económica de la provincia de Corrientes hacia 1821-1840", ANUARIO, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2da. época.  
1986 "Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX", DESARROLLO ECONÓMICO, vol. 26, nro. 102, pp. 175-196.

- 1991 MERCADERES DEL LITORAL. ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES, PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX, Buenos Aires, FCE.
- Garrigós, O.  
1873 EL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Buenos Aires.
- Gorostegui de Torre, Haidée  
1972 ARGENTINA: LA ORGANIZACIÓN NACIONAL, Buenos Aires, Paidós.
- Halperín Donghi, Tulio  
1982 GUERRA Y FINANZAS EN LOS ORÍGENES DEL ESTADO ARGENTINO, 1791-1850, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.  
1972a DE LA REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA A LA CONFEDERACIÓN ROSISTA, vol. 3, Colección Historia Argentina, Buenos Aires, ed. Paidós.  
1972b REVOLUCIÓN Y GUERRA: FORMACIÓN DE UNA ÉLITE DIRIGENTE EN LA ARGENTINA CRIOLLA, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Klein, Herbert  
1973 "Las finanzas del Virreinato del Río de La Plata en 1790", DESARROLLO ECONÓMICO, vol. 13, nro. 50 (Buenos Aires, julio-septiembre) pp. 364-400.
- Moussy, Martin de  
1860 DESCRIPTION GEOGRAPHIQUE ET STATISTIQUE DE LA CONFEDERATION ARGENTINE, París, Lib. Firmin Didot.
- Mulhall, Michael George  
1869 HANDBOOK OF THE RIVER PLATE, Buenos Aires (véase también la edición de 1876 y 1885).
- Nicolau, Juan Carlos  
1980 ROSAS Y GARCÍA: LA ECONOMIA BONAERENSE, 1829-1835, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Ozslak, Oscar  
1982 LA FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO, Buenos Aires, Ed. Belgrano.
- Sánchez Albornoz, Nicolás  
1978 "Tributo abolido, tributo repuesto. Invariables socioeconómicas en la Bolivia Republicana", en Tulio Halperín Donghi (ed.), EL OCASO DEL ORDEN COLONIAL EN HISPANOAMÉRICA, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, pp. 159-200.
- Scalabrini Ortiz, Raúl  
1974 HISTORIA DE LOS FERROCARRILES ARGENTINOS, Buenos Aires, Plus Ultra, sexta edición.
- Scobie, James  
1964 LA LUCHA POR LA CONSOLIDACIÓN DE LA NACIONALIDAD ARGENTINA, 1852-1862, Buenos Aires, Solar Hachette.

1954 "Monetary developments in Argentina, 1852-1865", INTERAMERICAN ECONOMIC AFFAIRS, vol. 8 nro. 2, pp. 54-83.

Tenenbaum, Bárbara

1986 THE POLITICS OF PENURY: DEBTS AND TAXES IN MEXICO, 1821-1856, Albuquerque, New México, University of NewMexico Press.

Tilly, Charles

1974 THE FORMATION OF NATION STATES IN WESTERN EUROPE, Princeton, Princeton University Press.

Walford, A. J.

1947 "Economic Aspects of the Argentine War of Succession, 1852-1861", INTERAMERICAN ECONOMIC AFFAIRS, vol. 1, nro.2, pp. 70-96.

Zalduendo, Eduardo

1975 LIBRAS Y RIELES, Buenos Aires, El Coloquio.