

Mario Etchechury **La fiscalidad de la “guerra permanente”:** el Estado Oriental del Uruguay en la frontera rioplatense, 1828-1852, Máster en Història del Món, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2010, 190 pàgines. Proyecto *State Building In Latin America*, UPF/ERC

Desde que Tulio Halperín Donghi culminó su clásico sobre *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino*, a fines de la década de 1970, la conexión directa entre el orden fiscal y el contexto bélico -que se abre en 1806 y parece no cerrarse hasta mediados de siglo- apareció como una de las vías más ricas para acercarse al proceso de formación de los poderes locales en la región del Río de la Plata en sus dos márgenes. Paralelamente la historiografía europea, a partir de las investigaciones coordinadas por Charles Tilly [Tilly:1975], venía explorando vías similares que por varios cauces arribaron luego al modelo del *fiscal-military-state*, que hoy por un lado parece haber adquirido una hegemonía explicativa considerable y a la vez, paradójicamente, padece de una heterogeneidad tan elevada que amenaza con transformarse en un modo más de ver la historia política europea, pasible de ser llenado con muchos elementos. Independientemente de este curso posterior, retengamos la fórmula tal cual la delineó para el caso inglés John Brewer: desde su óptica el dominio militar alcanzado por Gran Bretaña entre los siglos XVII y XVIII estuvo directamente relacionado con la mayor eficacia de su sistema fiscal y su capacidad para extraer recursos de los dominios del Estado. Desde esta perspectiva la consecuencia del gasto bélico repercutió en unas formas de tasación y unas burocracias cada vez más eficientes, capaces de alimentar la “máquina de guerra” en un círculo que en su espiral fue conformando las bases del estado moderno [Brewer: 1994].

Partiendo de algunos de estos problemas y tomando como base el Estado Oriental del Uruguay, una de las unidades políticas “desprendidas” de las Provincias Unidas a modo de *buffer state*, el trabajo presentado exploró algunos aspectos vinculados a la lenta construcción de un orden fiscal en ese contexto de guerra, tomando como punto de partida la creación del Estado Oriental (1828) y el fin de la denominada “Guerra Grande” (1838-1852)¹, fechas que en varios aspectos pautan los procesos políticos y económicos de la región platense. En ese contexto parece adecuado tomar una definición de fiscalidad amplia,

¹ No hay que olvidar que desde 1843 Montevideo, sede del gobierno “colorado” enfrentado a Juan Manuel de Rosas, fue sitiada por un ejército al mando del líder de la facción “blanca”, Manuel Oribe -aliado del Gobernador de Buenos Aires- que estableció el llamado “Gobierno del Cerrito” en las cercanías a la capital, controlando casi la totalidad del *hinterland* rural. Tras la paz de 1851 el territorio del Estado Oriental fue nuevamente unificado.

como la propuesta por Marcia Eckert en su trabajo sobre Río Grande, en la que considera las formas de tributación como un “*ejercicio del poder de extracción de recursos sobre la población de un territorio, cubriendo tributos pagos bajo forma de moneda o productos, además de servicios de varios tipos*” [Eckert Miranda: 2009, 23-24]. El hecho de que nos centremos en la primera forma de tributación no implica que olvidemos la segunda, no menor en este contexto bélico que vive el Río de la Plata, donde la leva y la confiscación de ganados y bienes son parte integral de la economía. Los propiedades de “salvajes unitarios” de la orilla porteña y las “rentas de prófugos” de la margen montevideana dan cuenta de estas últimas prácticas fiscales y el modo en que ellas convivieron con otras modalidades más estrictamente financieras.

Una de las principales hipótesis sobre las que elaboramos la investigación es que las interrelaciones entre la fiscalidad y la guerra permiten postular algunas claves explicativas acerca de la base social y económica *sobre* la que se fue formando el estado, bajo la premisa de que los sistemas impositivos y su desempeño revelan equilibrios de fuerzas, delatan poderes “detrás del trono” y sacan a relucir las debilidades coercitivas aun de aquellos estados supuestamente más poderosos; en fin el establecimiento de un “poder fiscal” aparece como una faceta más del poliedro estatal y su lenta construcción de hegemonía. Es decir, la guerra es entendida en un sentido amplio, no sólo como fenómeno político o estrictamente castrense, sino también como un medio de acumulación de capitales e influencias para algunos sectores del alto comercio y la especulación cercanos al poder. Quizás sea más conveniente hablar de una “economía de guerra” –en lugar de considerar a las dos variables por separado- dadas las interconexiones casi permanentes entre ambas esferas. Las sinergias entre el contexto bélico y la dimensión fiscal – entendida como una de las caras fundamentales del proceso de formación estatal- pueden ser entonces el hilo explicativo para muchos problemas de la historia de la región en la primera mitad del siglo XIX.

1. La *transición fiscal* de una economía de guerra: crecer por encima de los recursos.

La historiografía que ha abordado el período abierto tras la creación del Estado de Montevideo, en 1828, ha señalado de modo casi unánime la rápida inserción de la economía local en el ciclo de expansión de la Europa atlántica y de los Estados Unidos de Norteamérica, principales mercados importadores-exportadores para la producción pecuaria regional. De hecho, el entramado fiscal del naciente estado – al igual que su competidora platense, Buenos Aires- descansó de modo casi excluyente en los impuestos indirectos de la

Aduana de ultramar, que proveyó en este período expansivo ‘cerrado’ en 1843 más del **60%** de los ingresos por concepto de derechos de importación y extracción, cifra que debe aumentarse aun más si se incluyen una serie de gravámenes menores, también asociados al comercio exterior (eslingaje, guías de puerto, estadía de guardas, almacén, trasbordo, etc.).

Dos matices, empero, pueden colocarse a este relato que propone una expansión dentro del espacio platense. Por un lado se debe colocar énfasis, como ha señalado Jorge Gelman, en el modo en que ese crecimiento regional se inserta en una dinámica internacional en la que se viene procesando una creciente *divergencia* entre las economías de Europa y América Latina, para estudiar a partir de allí la forma en que las sub-regiones económicas del Río de la Plata también acentuaron sus “desajustes” internos – algunos dibujados desde el período tardocolonial - en el ritmo y aprovechamiento del incremento comercial [Gelman:2009, 1-2] En segundo término, se impone un desglose interno de las “cuentas nacionales”, que permita distinguir adecuadamente entre percepción genuina e ingresos ficticios (deuda, bajo sus diversas formas), ya que ambas variables tienden a crecer, a veces casi simultáneamente. Así la “transición fiscal”, entendida como la paulatina integración de las economías latinoamericanas al mundo atlántico, de acuerdo al punto de observación escogido puede aparecer como un crecimiento económico a nivel macro y en términos relativos, o bien como un constante desborde de los recursos genuinos que a lo largo del trabajo definimos *grosso modo* como un “crecimiento deficitario”.

Los cuadros elaborados en base a informes y estados de la Contaduría General y otras fuentes inéditas dan cuenta de esa realidad compleja: los porcentajes varían en función de la inclusión o no de la deuda pública (en este caso interna) en términos bastante desequilibrantes. Obviamente, como ha señalado la casi totalidad de la historiografía, la piedra de toque está en el factor de la guerra casi endémica que afecta al área platense a partir de la coyuntura abierta en 1810 – o aun desde antes si consideramos las “invasiones inglesas” a Buenos Aires y Montevideo en 1806-1807.

La evolución de las series aduaneras reconstruidas a partir de fuentes primarias para la década de 1830, nos muestra un crecimiento económico que si bien se inserta con rapidez en ese ciclo de la expansión europea, no reconoce un impacto hasta fines de la década de 1830, cuando el bloqueo al puerto de Buenos Aires efectuado por la armada francesa hace ascender la curva de un modo pronunciado - pero artificial- al estar sustentado en una coyuntura política pasajera.. Sin embargo esa capacidad de una tributación que descansa en las aduanas para aprovechar la estela del crecimiento económico - reflejada en la evolución del comercio exterior- va acompañada de otra curva más ascendente aun en términos

relativos, la de los empréstitos, emisiones y otros tipos de deuda interna, que hacen que las entradas “ficticias” opaquen los rendimientos de las “genuinas”: los más de 700.000 pesos de déficit de 1840, en un momento en que todavía las aduanas montevideanas rinden abultadas cifras, dan cuenta de ese peso, directa consecuencia de la guerra. Hasta aquí una realidad normal, previsible en ese marco de guerra casi permanente. Los estudios de T. Halperín Donghi, J.C. Chiaramonte, S. Romano, R. Schmit y J.C. Garavaglia, entre otros, referidos a la región platense, no hacen sino avalar la frecuencia de esta combinación de déficit y deuda por encima de los recursos, con matices como el presentado por la Provincia de Corrientes, cuyo desempeño parece reflejar una administración más saneada.

Por debajo de esas cifras del comercio exterior se ubican una serie de rentas menores, que rara vez superan el 5%, tales como el conjunto formado por las patentes, el papel sellado y las alcabalas de ventas, pero cuya importancia para el erario no estaba tanto en ese monto, cuanto en que constituían formas de crédito al estar sujetas a un esquema tributario de remate a particulares, clara herencia colonial que el contexto del gasto de guerra ayudó a perpetuar. A esta realidad aludíamos en el trabajo cuando hablamos de “recaudar sin burocracia”, no porque ella no existiera dentro de la administración central, sino porque ésta prefirió dejar en manos de particulares la colecta de algunos de los impuestos centrales, como una manera de evitar la defraudación al fisco por parte de unos “funcionarios públicos” cuya fidelidad al naciente estado todavía no estaba garantizada y, sobre todo, de contar con entradas por adelantado, clave para sostener a la Hacienda pública en un contexto de inestabilidad.

Partiendo de ese estudio de la estructura tributaria –en gran parte heredada de la colonia- y sus rendimientos analizamos uno de los problemas medulares, a saber, el modo en que el naciente orden político centrado en Montevideo –única ciudad que podía aspirar a la hegemonía al este del Uruguay- se alineó pronto con el sector “estanciero-mercantil” que lo proveía de recursos, tejiendo un delicado equilibrio entre el sistema tributario de imposiciones de tipo indirecto - que afectaba sobre todo al consumo y no tanto a las rentas individuales- y las exigencias crecientes para sufragar gastos bélicos. Si la aduana de Montevideo fue la base de la economía, sus entradas pronto fueron superadas por el ritmo del gasto público, por lo que se hizo necesario recurrir a otro tipo de expedientes para obtener ingresos que, en primera instancia, amenazaban con romper el equilibrio de fuerzas dentro de la plaza montevideana. El rechazo a la aplicación de una contribución directa que afectara los ingresos individuales – como la propuesta en 1827- y la postergación de algunos

proyectos de reforma tributaria posteriores –como el postulado en 1831- dejaron intocada la estructura fiscal, al menos hasta 1844, cuando se creó la llamada “contribución de puertas y ventanas”, primer impuesto directo del período realmente efectivizado. La vía de los *empréstitos internos* –libres y en mucho menor medida forzosos- y la creación de impuestos *extraordinarios* y *adicionales* –sucedáneos de la contribución directa – aparecieron entonces como la única salida para este “dilema tributario”, ya que permitieron incrementar las entradas al erario sin cambiar el orden fiscal ni cerrar el cauce de la negociación entre los sectores dirigentes y los contribuyentes del alto y mediano comercio, principales destinatarios de esta nueva política financiera.

2. Los inicios de la “Guerra Grande” y la fiscalidad de excepción: ¿un incremento de la “contribución directa”? 1838-1843.

A partir de estas consideraciones iniciales analizamos la coyuntura abierta a mediados de la década de 1830, cuando el Gobierno de Manuel Oribe fue desestabilizado por el levantamiento de Fructuoso Rivera, en el marco de una serie de alianzas regionales e internacionales que desembocaron en la llamada “Guerra Grande”, a partir de 1838, que en cierto modo nos sirvió de banco de pruebas para comprobar como se estructuró esa política fiscal que a grandes rasgos puede pensarse como un intermedio entre la tributación indirecta y las contribuciones directas establecidas *ad hoc*. En menos de un lustro asistimos al incremento de la presión fiscal sobre un área cada vez más concentrada en el ámbito urbano de Montevideo, que afectó con imposiciones directas a un sector medio del comercio y la industrias derivadas de la producción pecuaria. En ese lapso, aparte de los empréstitos por la vía del contrato voluntario, se implementó un crecido empréstito forzoso, dos patentes de giro extraordinarias, otras tantas de fincas, se llevó a cabo la re-apropiación estatal de rentas anteriormente vendidas a particulares -por algunos meses- y se crearon derechos adicionales a las importaciones y exportaciones, medidas todas ellas que recayeron directamente en los sectores mercantiles. Es verdad que muchas de estas disposiciones contenían en su letra el reintegro y pago de intereses, pero dadas las condiciones del erario público y el incierto fin de la coyuntura bélica, su rescate era dudoso en el mediano plazo.

Bajo la administración de Manuel Oribe, el 17 de abril de 1838 se decretó con fuerza de ley un impuesto adicional de 6 % sobre los efectos importados comprendidos en los artículos, 4, 5, 6 y 7 de la ley de aduanas, excepto los comestibles, trigo, masas de harina y harinas y maderas labradas. La sal pagaría dos reales la fanega y el sebo en rama **8%** de

exportación. [*Colección de Leyes y Decretos de la R.O. del Uruguay*, en adelante, *C.L.D.*, Tomo II, pp. 171-172]

El 9 de junio de 1838 se estableció por otro decreto con fuerza de ley y hasta diciembre del mismo año, un nuevo impuesto adicional, de un real y medio sobre los cueros comprendidos en los artículos 10 y 11 de la ley de aduanas. [*C.L.D.*, T. II, 203-204]

Si las recargas impositivas sobre las aduanas eran algo más frecuente, no lo fue tanto la senda “emisionista” que pareció emprender el Gobierno a partir de allí: el 14 de junio de 1838, el Poder Ejecutivo fue autorizado por la Asamblea General para emitir 150.000 pesos en “*billetes pagaderos al portador*” y el mismo día se autorizaba agregar a la anterior suma 150.000 pesos más, que serían contratados mediante empréstitos, con garantía en las rentas de extracción de ganados, censos y corrales de abasto, destinados a los gastos extraordinarios de guerra (entre el Gobierno y las fuerzas de Fructuoso Rivera). [*C.L.D.*, T. II, 207-209]. Las partidas de billetes ministeriales empleadas como medio de pago que habilitó este decreto abren nuevos problemas sobre la circulación monetaria, al menos en la plaza financiera de Montevideo. La suma global de la circulación hace pensar además que su empleo no fue menor, ni mucho menos. Luego de la renuncia de Manuel Oribe a la Presidencia de la República (octubre de 1838), y del afianzamiento de la facción “colorada” que lo desplazó del poder, las medidas excepcionales se incrementaron, sobre todo tras la ruptura del Estado Oriental y la Provincia de Buenos Aires, en febrero de 1839. A mediados de junio de ese año, la administración encabezada por Rivera sancionó tres nuevas normas que implementaban gravámenes “extraordinarios”.

El primero de ellos consistió en un nuevo derecho adicional de Aduana, que afectaba con un **8%** sobre el valor de aforo a todas las importaciones despachadas para consumo, desde los 15 días de publicada la ley, “*como derecho extraordinario durante la presente guerra*”. [*C.L.D.*, T. II, 250]

Una segunda norma estableció el pago de una “patente extraordinaria”, redoblando la que los contribuyentes del ramo debían pagar ese año. Además, las casas de consignación pagarían una patente de 100 pesos, los “corredores de números”, “supernumerarios”, “intrusos” y “agentes de negocios”, una de 80 pesos, las fábricas de ladrillos de Montevideo, y caleras donde las hubiere, una de 60, y las “fundidurías” de grasa y sebo, lanchones de carga y descarga, coches, galeras, etc. una de 50 pesos. El impuesto debería abonarse en Montevideo, en las oficinas del Estado, sin poder enajenarse a particulares. [*C.L.D.*, T. II, 251] El mismo día se estableció un “*impuesto sobre fincas*”, de Montevideo y sus alrededores de extramuros (los denominados parajes de “El Cordón” y “La Aguada”) que afectaba con

el pago de alquileres a los propietarios o administradores con una patente equivalente a un mes de alquiler, pagadera en dos mitades, hipotéticamente reintegrables *“un año después de la paz, recibándose en la Aduana, como sexta parte de los derechos o pagos de cualquiera clase que hubieren de hacerse en ella”* [C.L.D., T. II, 252-253].

Poco después, en abril de 1840, se estableció un impuesto de tres reales por quintal sobre la extracción de carne salada, desde el 1 de mayo en adelante, por dos años si *“las circunstancias especiales en la que hoy se encuentra el mercado de la República no hubiesen cesado antes definitivamente”*. En otro artículo de la misma norma se señalaba el pago de patentes para 1841 de *“una tercera parte sobre los impuestos en las que rige el presente año”* y un recargo del 20 % sobre el papel sellado. Además, se implementaba un adicional nuevo, de 8% - sobre su aforo- a todas las importaciones que pagaran derechos y se despachasen para consumo, independientemente de los gravámenes del 5 y 8 % que ya se habían establecido como *“subsidio extraordinario”*. Ese último adicional cesaría cuando *“se haya verificado el reembolso del empréstito a cuyo pago están afectos los productos de cinco y ocho por ciento de subsidio extraordinario”* [C.L.D., T. II, 301].

En noviembre de 1841, urgido por los gastos del conflicto, el Poder Ejecutivo propuso ante las cámaras el cobro de un empréstito forzoso de 300.000 pesos *“de una vez”*, cuyo pago afectaba a los *“propietarios y comerciantes nacionales del Departamento de la Capital”*, medida que fue rápidamente aprobada por las cámaras sin discusión. La letra del decreto designaba una comisión de tres miembros para la composición de un listado nominal con las cuotas correspondientes por cada *“capitalista”*, que deberían pagarse en cuatro partes: la primera entrega se abonaría al contado en dinero efectivo y las tres restantes en *“en vales de cuarenta y cinco, noventa y ciento treinta días de plazo”* en pago por su valor escrito. [C.L.D., T II, 325]

Al año siguiente, en noviembre de 1842 se sancionaron nuevos gravámenes extraordinarios, también basados en el redoble de impuestos existentes. Por un lado se estableció otra *“patente extraordinaria”* sobre fincas, solares y tierras productivas del departamento de Montevideo, cuyo costo equivalente era *“un mes de alquiler o la duodécima parte de la renta anual”* pagadera por mitades entre los 15 y 30 días desde la promulgación de la ley. En el mismo momento se estableció que los contribuyentes que pagaran patentes de giro redoblaran la cuota normal, pagando *“otra igual a la que han sacado, o tuvieran que sacar con arreglo a la ley del presente año”* [C.L.D., T. II, 347-349].

Poco antes del comienzo del sitio a Montevideo y ya con el ejército de la alianza *blanco-federal* comandado por Manuel Oribe en territorio oriental se promulgaron dos nuevas

disposiciones en la misma línea de excepcionalidad. Por decreto del 7 de enero de 1843, el Poder Ejecutivo dispondría arbitrios para “*procurarse recursos hasta la suma de quinientos mil pesos, por todos los medios que considere más asequibles (menos la emisión de papel moneda) dando cuenta oportunamente al Cuerpo Legislativo para su conocimiento.*” Del mismo modo se disponía el usufructo de las rentas de papel sellado, patentes, de la caridad, rentas municipales, y alcabalas por dos meses (aun cuando ellas estaban vendidas a particulares, como vimos) acordándose las indemnizaciones correspondientes. Según la norma lo recaudado “*será destinado solo exclusivamente a los gastos de la defensa de la República en esta presente guerra.*” Tomando como punto de partida ese marco legal, el mismo día se decretó un impuesto adicional de 1 real –sobre el que ya pagaban- a los cueros vacunos (salados y “al pelo”) exportados por los puertos de la República, más un **8%** sobre los demás “frutos del país”, durante un lapso de tres meses, contando desde el 15 de enero. Por otra parte la persistencia de una política metalista en una plaza donde primaba la escasez de metálico – o su atesoramiento, cuya consecuencia es la misma- hasta para acuñar partidas de moneda de cobre carece, en primera instancia, de lógica [C.L.D., T. II, 391].

La otra faceta central de los cambios fiscales en esta coyuntura crítica, que desarrollamos de modo más completo en el trabajo. se puede apreciar en el ensanchamiento del mercado de la deuda pública interna – y la ampliación que efectuaron los gobiernos de turno de las autorizaciones para cancelar obligaciones e impuestos mediante títulos - y en una nueva política financiera, basada en la emisión de instrumentos monetarios como los llamados “billetes ministeriales”, que si no llegaron a tener el carácter del papel moneda bancario de circulación forzosa, hicieron las veces de circulante. Si bien es cierto que la negativa a emitir moneda en billetes fue constante – manteniéndose alejada la experiencia de Buenos Aires- numerosos documentos dan cuenta de un uso monetario de algunos documentos de deuda que eran cambiados por otros “papeles” para poder abonar derechos de aduana y demás pagos. Entre otros, Juan Carlos Garavaglia en su análisis de la deuda pública bonaerense ha explicitado el *modus operandi* de los grandes mercaderes dedicados al comercio de exportación –importación cuyo manejo de papeles internos –nominales – como pago de derechos y la recepción de letras contra Londres en el exterior como producto de sus ganancias, les permitía extraer considerables réditos. [Garavaglia: 2005, 13] En otro reciente estudio María Alejandra Irigoin ha revisado gran parte de la literatura historiográfica sobre el fenómeno de la expansión de la ganadería de la campaña de Buenos Aires en el siglo XIX recurriendo a este tipo de explicaciones sobre el uso de estrategias que combinaban la inflación interna y los precios internacionales[Irigoin: 2004, passim].

En el caso del Estado Oriental, el 14 de junio de 1838 el Poder Ejecutivo fue autorizado por la Asamblea General para emitir 150.000 pesos en “*billetes pagaderos al portador*”, que serían utilizados para “*negociar la extinción de las letras contra el Estado, prefiriéndole las de plazo vencido y que hubiesen sido renovadas*”. Estos papeles generarían un 1 ½ % de interés mensual, estipulándose que no se realizarían nuevas emisiones hasta no amortizar la realizada. [C.L.D., T. II, 207-208]

Estos billetes –a veces denominados como “ministeriales” - tuvieron amplia circulación junto a otras partidas con nombres similares (“billetes de consignación”) que probablemente constituyeron variantes de la misma ley. Si seguimos las entradas del período, desde junio 1838 - aunque no aparecen registrados los 150.000 pesos de la citada ley - las emisiones alcanzaron montos considerables: 1.207.228 pesos en 1839, 639.283 pesos en 1840 y 515.443 pesos en 1841 (2.511.954 registrados esa etapa).

El problema es si estas partidas no pueden ser consideradas como papel moneda, con la diferencia sustancial respecto al caso bonaerense de que su curso no era forzoso ni ocupó todas los intersticios de la economía, sino que se mantuvo a nivel mercantil y financiero, debiendo ser amortizado en plazos relativamente fijos; pero haciendo estas salvedades, parece claro que la cuestión de las formas monetarias de papel merece ser revisitada. La legislación de la época, que expresó la política financiera apartada de la experiencia bancaria y de las consiguientes emisiones de papel, ha sido retomada de un modo demasiado acrítico por la historiografía económica local, haciendo que este tipo de recursos excepcionales - pero masivos - queden opacados o ni siquiera sean referidos. La mayor parte de la literatura sobre la deuda ni siquiera menciona las emisiones de billetes ministeriales, lo mismo que las investigaciones numismáticas. Más adelante, ya adentrados en el por ahora oscuro período de la “Guerra Grande”, nos encontraremos con abultadas emisiones de billetes de “*obligaciones de pago*” al portador con uso monetario efectuadas por el Gobierno de Montevideo.

En la coyuntura abierta tras 1839 y sobre todo a partir de 1840, ante la creciente insolvencia del erario para amortizar o pagar los intereses de esos papeles, parte de los comerciantes y prestamistas con más inversiones en el sector realizaron numerosas propuestas para cambiarlos por otros medios de pago, también de papel, que ofrecía el Estado, sobre todo por “*billetes ministeriales*” pagaderos al portador, con los cuales era posible abonar derechos aduaneros, facilitarle préstamos al propio Estado emisor, o bien cancelar intereses previos de otros documentos, con el necesario complemento de moneda

de plata. Es fácil percibir un elemento central en estas operaciones que nos permite comparar los “billetes ministeriales” con el papel moneda *stricto sensu* aunque su uso parece haber estado restringido a las transacciones mercantiles del “alto comercio” y del pago de impuestos. El circuito como se ve era similar en todos los casos: los interesados solicitaban el pago de los intereses de sus papeles de deuda principalmente “Reforma militar” y “pólizas” –con previa intervención de la Caja de Amortización- y los cambian por estos *billetes ministeriales* emitidos por el Estado - en partidas acotadas y autorizadas por la Asamblea- , para luego pagar en la Aduana o en otras dependencias estatales diversos derechos y, al mismo tiempo, lo que es más relevante, adelantar prestamos al propio Gobierno que los acepta junto a “dosis” de moneda metálica. De este modo se estableció una circulación de ida y vuelta entre la plaza comercial y la administración pública, que al final también debía amortizar esa masa de “billetes ministeriales”.

En resumen, ¿cuáles fueron los resultados de este incremento en la presión fiscal a través de los impuestos extraordinarios y adicionales y de las nuevas políticas “emisionistas”?

Como intentamos cuantificar en el trabajo, desde la perspectiva de la recaudación, si bien no tenemos el rendimiento completo de todos y cada uno de los gravámenes y recursos financieros decretados, e incluso no sabemos si todos ellos se llegaron a aplicar, con los datos disponibles sobre los que sí lo hicieron podemos arribar a estimaciones globales. Las entradas por concepto de los derechos adicionales, rentas extraordinarias y del empréstito forzoso, consideradas entre 1838 y 1841, arrojan cifras elevadas: 3.241.185, los empréstitos particulares y depósitos, 1.407.298 por concepto de entradas “extraordinarios” (adicionales, patentes extraordinarias, ramo de guerra) y 2.671.954 en emisiones de “billetes” (ministeriales, de consignación, del 1 y ½ %), además de los 150.000 de 1838 que no contabilizamos por no haberse registrado en el estado final de ese año, aunque sí se asentaron en el libro de la Contaduría. En 1842 y 1843 no aparecen consignadas nuevas emisiones, aunque sí dinero procedente de los adicionales sobre importaciones y exportaciones. Las gráficas dan la pauta del lugar que tuvieron estos recursos contra el total de las rentas computadas 15.901.195 de pesos en el cuatrienio. La receta fiscal, como diríamos utilizando un término contemporáneo, pareció combinar dosis equilibradas de todos los instrumentos financieros disponibles –excepto el papel moneda inconvertible- , en la medida suficiente para no crispar la paciencia de la comercio montevideano que en este caso soportó una buena dosis de recargas –algunas de ellas trasladadas al consumo -.

Es por eso que si bien el conjunto de los impuestos adicionales orquestados parece porcentualmente bajo, al afectar al comercio exterior permitieron recaudar gruesas sumas, tomando también un cariz de contribución directa “coyuntural”, más fácil de coleccionar y menos resistida que una ley homónima que afectara directamente a los “capitalistas”. Jorge Gelman y Daniel Santilli, que analizaron detenidamente la aplicación de la contribución directa en Buenos Aires sugieren que finalmente –sobre todo en el período crítico del primer bloqueo naval francés- la ley, al cobrar la parte que pertenecía a las mercaderías importadas en la propia aduana, terminó pareciéndose a un impuesto aduanero más, cuyo costo también era trasladado al consumidor.

3. Las finanzas de Montevideo durante la Guerra Grande, 1843-1852.

El último eje cronológico que abordamos en el trabajo, siempre centrados en Montevideo, fue el lapso demarcado entre los comienzos del sitio impuesto a la ciudad por el ejército comandado por Manuel Oribe y el final de la contienda en el territorio oriental, en octubre de 1851. ¿Cómo subsistir en esta guerra de posiciones, con una ciudad –convertida en estado autónomo- cada vez más separada de su *hinterland* rural y con un elevado grado de militarización y gasto bélico?

El sitio trastocó el orden fiscal en sus cimientos, no tanto porque cambiara las claves de la recaudación- cuyo basamento siguió descansando en la aduana, aunque estuviese vendida a particulares- sino porque el contexto de guerra volvió a esta última entrada imprevisible, al tiempo que redujo el resto de los gravámenes e hizo desaparecer otros que ya no tenían base imponible sobre la que recaer. La política seguida por el gobierno encabezado por Joaquín Suárez y sus varios ministros de Hacienda a partir de 1843 se sustentó en una combinación de nuevos impuestos creados *ad hoc* y un enorme incremento de la participación del “alto comercio” en las finanzas públicas que aparecen desdibujadas en sus límites públicos y privados. Junto al papel sellado, las alcabalas y patentes, que siguieron en régimen de venta y con entradas menores a la de años anteriores, se crearon una serie de impuestos, mezcla de contribuciones directas y tasas sobre el consumo interno, tales como el “estanco del pan”, el impuesto al ganado introducido a la plaza desde el puerto, “contribuciones patrióticas”, el “impuesto municipal”, las “rentas de prófugos” y el principal gravamen directo del período, la denominada “contribución de puertas y ventanas”, o “impuesto de luces”, que afectaba a las casas de la ciudad con una

tasa de acuerdo al número de aberturas, partiendo de la base de que este factor era indicativo del poder adquisitivo del dueño de la finca.

No obstante el principal recurso del Gobierno de la ciudad siguió descansando en el comercio exterior, bajo un nuevo régimen. Efectivamente, como analizamos con detalle en el informe, la pérdida de la mayor parte de los contribuyentes del interior del estado, la caída pronunciada en el comercio exterior y un crecimiento desmedido del gasto bélico condujeron a que el recurso de la venta de rentas a particulares llegara al corazón mismo de la economía, la Aduana de Montevideo, que era casi el único reducto de rentas públicas que el alto comercio no había “tomado” directamente.

El *modus operandi* seguido – que estudiamos a partir de los contratos conservados- fue el de la venta por adelantado de los derechos de importación e importación, más la mitad líquida de lo efectivamente recaudado, con lo cual el Gobierno se aseguraba una participación en la percepción real. El Ministerio de Hacienda giraba obligaciones contra la Sociedad que las recibía y numeraba hasta concurrir el precio de venta, para luego ir las pagando con las primeras rentas líquidas pertenecientes a su parte que fuera recaudando en el correr del año. Luego de completadas estas erogaciones y cubierto el monto de la compra, el dinero se destinaba a la división de ganancias entre los socios accionistas. Con la parte líquida de la recaudación que correspondía al Gobierno se hacía lo mismo, otorgando libranzas a los comerciantes o abastecedores que las autoridades designaran, luego de haber cubierto los adeudos previos. La elasticidad que mediaba entre el giro de la orden y su pago – que dependía de la suerte corrida por la Aduana- hacía que los vales y libramientos circularan por la plaza largamente antes de ser amortizados, cancelando otras operaciones del comercio interno.

Ya en la década de 1930 Eduardo Acevedo señaló a este respecto un punto que nos parece clave para futuras investigaciones: el carácter cuasi-bancario de la Sociedad compradora y la naturaleza monetaria de sus libramientos, que llevan a replantear la historia sobre las finanzas locales en el período: *“Gradualmente se fueron ensanchando y complicando las operaciones de la empresa en tal forma y con tal amplitud que la Aduana, administrada por particulares, vino a quedar convertida en un verdadero establecimiento bancario. El Gobierno giraba órdenes de pago contra la empresa hasta concurrencia del precio de compra y el producto de la mitad de las rentas que se había reservado; y sobre la base de estas órdenes de pago la empresa emitía obligaciones por un valor equivalente que eran lanzadas a la plaza y recibidas como dinero, vinculándose entonces todos los capitalistas y*

comerciantes directa o indirectamente a la suerte de la empresa administradora de la renta". [Acevedo: 1933, T. II, 218-219]

Para complejizar aun más el sistema, sobre el conjunto de los contratos con las diversas corporaciones de accionistas y acreedores el Gobierno gestionó préstamos, mediante los cuales tomaba porcentajes mayores que los que le correspondían en situaciones de "normalidad", bajo una modalidad de subsidio que se iba reproduciendo en sucesivas ampliaciones. En octubre de 1847 se formó una "Comisión central de contribuyentes" que nucleaba a los compradores de las rentas de aduana de 1850 y 1851. Dada esta superposición de ventas y contratos durante el sitio a Montevideo es muy complejo captar la dinámica del flujo entre las sociedades de prestamistas y el gobierno.

Si queremos un dato global – y se supone, relativamente certero– tenemos el cuadro de pagos, gastos administrativos y beneficios recaudados por la primera "Sociedad", desde 1843 hasta 1850, publicado por el *Comercio del Plata* y transcrito por Eduardo Acevedo: de acuerdo al registro la empresa habría pasado al Gobierno de Montevideo la cantidad de **2.877.365** de pesos, desembolsando otros **221.509** de gastos administrativos y recibiendo hasta esa fecha **3.227.430** pesos en beneficios, cuando aun restaban las recaudaciones de los dos últimos años comprados (1850 y 1851).

¿Qué sucedía en tanto con el comercio exterior?. Las tendencias del trienio de 1845-1848, marcaron el máximo esplendor de Montevideo en su calidad de *entrepôt* que canalizaba los "frutos del país" de la región y concentraba las importaciones de ultramar, aprovechando el segundo bloqueo impuesto al puerto de Buenos Aires por la flotas de Francia y Gran Bretaña entre fines de 1845 y mediados de 1848, en el marco de la "Guerra Grande". En tal dirección, los recursos fiscales que se extrajeron de esa coyuntura fueron colectados y administrados por la citada Sociedad de accionistas particulares, que poseía el virtual dominio de la Aduana montevideana y que, de acuerdo a los contratos firmados con el Gobierno, le iba facilitando partidas de dinero, mediante libramientos. En suma, estamos hablando de una realidad fiscal muy mediatizada, en la cual el dinero no se dirige a las arcas públicas en primera instancia, sino *a través* de particulares, por lo cual no es conveniente ligar las recaudaciones del comercio exterior *directamente* a la "salud" del estado.

Si, tal como sostiene E. Acevedo, las entradas aduaneras hacia 1845 rondaban los 30.000 pesos mensuales, a fines del mismo año pasaban a 56.000, en noviembre y 110.000 en diciembre. Más allá de que las oscilaciones fueron varias la media durante el período de crecimiento de 1846 se ubicó alrededor de los 147.000 pesos mensuales ascendiendo a 247.124 pesos en 1847, sumando la totalidad de los derechos recaudados. Efectivamente, los

guarismos de ambos años fueron altos: en 1846 se colectaron **1.768.763** pesos y **2.965.493** al año siguiente (por derechos de importación, exportación, tránsito, Hospital, almacenaje, arqueo y guardas, eslingaje y guías). Las rápidas oscilaciones previas no hacían suponer en lo inmediato un declive tan pronunciado como el que finalmente sucedió cuando Gran Bretaña levantó su parte en el bloqueo. El trimestre de julio, agosto y septiembre del último año citado marcaron un crecimiento formidable: en este último mes se arribó al cenit: 264.349 pesos en recaudación por importaciones, 45.996 en derechos de exportación (sin los posteriores descuentos) y 79.897 por concepto de tránsito. La baja continuó a lo largo del año, con la diferencia de que a comienzos de 1848 en lugar de recuperarse se desató la crisis definitiva con el levantamiento del bloqueo al puerto de Buenos Aires por parte de Francia, a mediados de año, cuando ya había perdido efectividad. Los datos globales de ese año, según nota pasada por la propia Sociedad compradora ante petición del Gobierno indican que sólo se recaudaron en ese lapso **642.793** pesos por el total de los derechos “brutos” que incluían importaciones, exportaciones y tránsito.

La caída definitiva del período parece haberse completado en 1849, cuando el tráfico de ultramar con Buenos Aires estaba totalmente normalizado: si seguimos las cifras que da Estevan Antonini en un documento edito, durante los 9 primeros meses de ese año las rentas aduaneras no habrían superado los 200.000 pesos, en total de derechos (incluyendo una partida mensual de 12.000 pesos que se había ido entregando al abastecedor del ejército), cifra que en el período de auge de 1847 pudo haber sido superada en un mes...

No obstante, esta vez Francia optó por colaborar con su aliada platense, mediante la firma de una convención de ayuda destinada a sostener a las tropas y sus familias con un abultado subsidio mensual de 40.000 “pesos corrientes”, gracias al cual el gobierno “colorado” pudo sobrellevar lo peor de la crisis comercial que repercutía directamente en las ganancias de la sociedad de compradores de rentas de aduana.

El denominado convenio de prestación de socorros fue firmado el 12 de junio de 1848 – entrando en vigor el 15 del mismo mes – ente los representante francés Barón de Gros, el vice-almirante Le Predour y el encargado de negocios A. Devoize y el gobierno de Montevideo encabezado por Joaquín Suárez, estableciendo un préstamo reembolsable de 40.000 *pesos corrientes* a fines de cada mes “*en dinero o en letras sobre Francia*” hasta tanto no terminara el conflicto regional y cuya inversión debía destinarse a los gastos militares. Como ha señalado entre otros Peter Winn, el vacío de poder dejado por Inglaterra y Francia tras su retirada del contexto platense fue llenado por la diplomacia y las finanzas brasileñas que en poco menos de una década recuperaron protagonismo como el gran centro

de poder regional estableciendo una suerte de “imperialismo informal” en el Estado Oriental, acentuado con algunas intervenciones militares directas acordadas con los gobiernos aliados de Montevideo.[Winn:1997, 75-77]. Desde antes de la firma de la alianza político –militar contra el Gobernador de Buenos Aires acordada en mayo de 1851 entre los gobiernos de Montevideo, Entre Ríos y del Imperio del Brasil- a la que después se sumaría el de Corrientes y parcialmente la República de Paraguay-, las autoridades de la “Defensa” habían recurrido a Río de Janeiro en busca de apoyos económicos con los que subsistir tras el levantamiento al segundo bloqueo al puerto de Buenos Aires (a lo que se agregó, en 1850, la reducción del subsidio francés). Si bien los primeros préstamos datan de 1849, fue sobre todo a partir de una serie de tratados firmados en octubre de 1851, que las autoridades del Imperio del Brasil pasaron a las del Estado Oriental - bajo la forma de empréstitos- un considerable subsidio mensual en pesos fuertes, que fue central para sostener a los gobiernos orientales una vez acabada la “Guerra Grande”.

--o--

A partir de estas consideraciones preliminares sobre la fiscalidad del período 1828-1851, surgen algunos elementos que abren nuevas vías de análisis y preguntas acerca del proceso de formación estatal centrado en Montevideo.

Si analizamos la fiscalidad desde la óptica de la guerra, marco ineludible de la realidad del período abordado que tomamos como base, surgen dos o tres cuestiones imbricadas acerca de sus interacciones.

El caso del Estado Oriental puede destacar en el Río de la Plata por el volumen a veces exacerbado de los empréstitos internos y, por consiguiente, volumen de su deuda, teniendo en cuenta que fue el escenario de varios levantamientos locales y guerras regionales. La capacidad de un estado de separar la dinámica de las rentas de la del gasto, señalada por Ch. Tilly, parece muy sugerente, colocando el acento en las prácticas y mecanismos del crédito y de la clase comerciante que lo habilita. La continuidad del recurso del remate de rentas públicas a particulares, típico del *ancien régime* fiscal que caracterizó al Estado Oriental en el período considerado, encuentra gran parte de su sustento en el hecho de que él mismo era una forma de crédito permanente, al proporcionar al erario partidas de dinero adelantadas, sin tener que acompasarse al ritmo que implicaría una recaudación “moderna” en sus mecanismos, que dependiera más de la fidelidad de la burocracia al estado, de la capacidad real de pago de los contribuyentes y del grado de evasión fiscal.

Por todo lo señalado arriba, es posible que las claves explicativas del proceso de formación estatal al oriente del Uruguay no radiquen en unos porcentajes de ingresos y gastos más o menos compartidos por el resto del espacio platense, sino en las relaciones sociales que posibilitaron crear una fiscalidad sumamente elástica y proyectada en el tiempo a través de la deuda interna, lo que permitió al poder central en construcción desbordar continuamente los recursos de la percepción genuina y conducir la administración como si fuese un permanente *estado mayor* castrense.

Si el rol de los “caudillos” rurales y sus “facciones” o “partidos” –muchas veces citado en su carácter político, pocas veces analizado en su faz social- supuestamente mediadores y negociadores directos entre los “sectores populares” y las “elites urbanas”, ha sido referido como uno de los elementos que en el caso oriental impidieron la consolidación del poder central, no debemos olvidar el papel medular que desempeñó la capa de agiotistas y asentistas que en ciertos momentos monopolizaron los mecanismos de la fiscalidad estatal al convertirse en recaudadores y habilitadores de crédito.

Como sugería Tulio Halperín Donghi para el caso bonaerense, ese sector ganadero-mercantil rara vez se transformó en la “base militante” de ningún proyecto político, pero sí en un “bajo continuo” que permitió solventar cualquier iniciativa estatal. ¿Cuándo dejaron de hacerlo? o lo que es lo mismo, revirtiendo los términos ¿cuándo la administración central encontró otros modos para extraer sus recursos relativamente independientes del poder social del “alto comercio”? [Halperín Donghi:1982, 210]. Las posibles respuestas que puedan proponerse a esta cuestión arrojarían no poca luz sobre la formación estatal en su base material y en la retícula social sobre la que se construyó el “orden político” oriental en la primera mitad del siglo XIX. Por el momento sólo podemos señalar el *modus operandi* de esa fiscalidad y constatar la fragilidad de todo cuerpo burocrático, sobre todo en el interior del estado.

Ahora bien si pasamos a analizar la capacidad de exacción de recursos por parte de la administración central, surgen algunas cuestiones interesantes para contrapuntar los modelos de *state building* producidos por la historiografía europea. Algunos elementos que repasamos someramente, como los mecanismos y prácticas de recaudación sugieren que ésta no adquirió una mayor eficacia en el marco de guerra permanente, ni impelió la formación de nuevos cuerpos de “burócratas fiscales”, más bien todo lo contrario: propició la continuidad y reforzamiento de los ya referidos expedientes coloniales del asiento y el remate de la colecta de impuestos. En tal sentido, el modelo teórico del *military fiscal state* - para la primera parte del período que estudiamos - sólo parece cumplirse en sus premisas

punitivas iniciales, no así en sus consecuencias fiscales. Hay que subrayar, no obstante, un primer aspecto obvio: el proceso de construcción de los estados europeos analizados desde la perspectiva del modelo del *fiscal military state* transcurre durante varios siglos – dependiendo del caso y enfoque- mientras que para la realidad americana aquí abordada estamos tomando períodos de 20-30 años....

En otros términos, parece claro - para el caso del Estado Oriental en sus primeros 20 años- que si bien es cierto que los gastos militares conformaron el núcleo del gasto del erario público, esa pesada realidad no provocó cambios en el sistema tributario ni en la colecta impositiva, aspectos que permanecieron básicamente incambiados en su estructuración y dinámica. El “arrastre” que la guerra generó en la economía interna –destrucción de ganados y propiedades, pero también negocios y mercantilización para ciertos sectores- es la contracara ineludible del problema, pero ello va más allá de la tasación y la fiscalidad. La inexistencia – salvo acotados rincones de la administración pública – de una burocracia –en términos aproximadamente *weberianos*- , y la clara continuidad con las formas de exacción del *ancien régime* –en su difusa expresión local, claro está- rubrica esta realidad sólo recubierta por una nueva legislación republicana. No pocas claves de esta sólo aparente paradoja se encuentran en el señalamiento de Jeremy Adelman y que actualmente ha profundizado para el Río de la Plata la investigación de Alejandro Rabinovich- : a diferencia del caso europeo, el escenario de la guerra “endémica” en América ibérica fue – en esta etapa- el interior de los propios estados y no tanto otras unidades políticas externas al orden local, lo cual configura unas consecuencias para el proceso de formación del poder político muy diferentes.[Adelman: 2008, 254, Rabinovich: 2010] Difícilmente puede pensarse a la “Guerra Grande” como una confrontación entre estados – que aun estaban en pleno proceso de afianzamiento y control de sus espacios internos- y aun cuando jurídicamente pudiese serlo, la rápida mutación de alianzas y pactos cambiaba constantemente el rostro del “enemigo”.

La cuestión no es negar el peso enorme del epifenómeno de la guerra en la forja de las identidades políticas de las comunidades locales, su rol dinamizador en áreas de sus economías o el modo en que su continuidad ejerció una mayor presión fiscal – en el sentido amplio del concepto- sobre los recursos del territorio, pero si quizás debamos matizar su conexión con la centralización de esas funciones extractivas por parte del poder estatal. La reciente investigación de Marcia Eckert sobre la Provincia de Río Grande do Sul justamente ha puesto énfasis en cómo en esa *extremadura* meridional del Imperio del Brasil la guerra no volvió públicas las fuentes del poder fiscal, sino que reforzó el poder privado de los grupos

locales contrapunteando así al modelo europeo del *fiscal military state* que en su linealidad parte de la base de que el fortalecimiento del poder central conlleva un correlato fiscal de apropiación de parcelas de poder local cada vez más amplias [Eckert Miranda: 2009, 27-28].

En el caso oriental parece ocurrir algo semejante, salvando las dimensiones geográficas y especificidades que lo pueden separar de Río Grande: la guerra amplía el margen de acción de los grupos mercantiles sobre todo de Montevideo, ensanchando sus negocios y dándole cada vez más cuotas de participación en el área misma de la percepción impositiva. Las bases sociales sobre las que se construyó el entramado de poder local pueden ayudar a explicar en parte ese peso del sector privado. En cierto modo, a escala local, la “Sociedad” de compradores de las rentas de aduana - en sus diversas composiciones de accionistas- ejemplificó la etapa más clara de las relaciones directas – o al menos muy poco mediadas- entre el “orden político” con base en Montevideo y su “clase mercantil”, relación que como vimos era prácticamente constitutiva del Estado Oriental desde su creación, pero que en la coyuntura del sitio fue llevada al extremo.

El énfasis que parte de la historiografía local uruguaya ha puesto en los sectores “terratenientes” desde su conformación en las postrimerías de la colonia hasta su “recomposición” luego de la “Guerra Grande”- como agente de las transformaciones que posibilitaron y aun tiempo exigieron una nueva estructuración política – ha desviado el centro de atención hacia otros problemas ajenos al sector mercantil; no obstante como señalamos arriba, es quizás en esta esfera dónde pueden explorarse nuevas vías para el problema de la construcción estatal Uruguay, al menos hasta mediados del siglo XIX. Muchas hipótesis sobre esta cuestión medular se encuentran en el ensayo clásico de Carlos Real de Azúa, *El patriciado uruguayo*, en *Los grandes negocios* de Julio Rodríguez, y en la obra de Lucía Sala y Rosa Alonso, *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco (vol. 1)*, siempre sugerente de nuevos problemas. No obstante –haciendo alusión al título de esta última obra- nos parece que han primado los dos últimos términos de la ecuación, opacando el rol que pudo desempeñar el “alto comercio” en el proceso de formación estatal. Claro está que no se trata de privilegiar o elegir un grupo sobre otro, sino de analizar la composición social de los mismos, sus patrones de inversión, las formas de circulación de los medios de pago y los estudios prosopográficos que exploren las interconexiones entre sectores “mercantiles” y “ganaderos” –desde la perspectiva de su composición y estrategias de reproducción económica. Una serie de investigaciones puntuales de la historiografía económica argentina constituyen muy buenos modelos metodológicos para estudiar estos problemas, entre otros,

los artículos clásicos de Halperín Donghi, y los enfoques más recientes de Garavaglia, Fradkin, Hora, Schmit, Irigoín, Santilli, Gelman, etc.

La deuda pública, otro de las instituciones que posibilitaron el surgimiento del denominado *fiscal military state* en la Europa moderna plantea problemas más complejos en el ámbito local.

En cierta manera, en la composición y manejo de la misma se encuentra expresada esa capacidad para volver elásticas las finanzas, en términos de Tilly: el monto adquirido por las obligaciones a mediados de 1850 da cuenta de un desorden administrativo y una especulación particular fuera de todo control, situación que recién comenzó a ser regulada dentro de un nuevo marco jurídico tras el arreglo y consolidación acordada entre el Gobierno oriental y el financista brasileño Irineu Evangelista de Souza (el “Barón de Mauá”) en 1859, operación que creó la deuda uruguaya contemporánea (la denominada “Deuda Fundada”). Los más de 100 millones de pesos a los que ascendía el endeudamiento hacia 1858, recogen gran parte de esa lógica del proceso de formación estatal: entre esos créditos figuran obligaciones por abastecimientos y empréstitos –locales y subsidios extranjeros- para los ejércitos y el desembolso bélico en general- contraídas a lo largo de más de una década de guerra permanente que le dan a esa cifra la apariencia monstruosa que refieren los ministros del período. En gran parte es allí, en esos mecanismos de una deuda desenfrenada donde se encuentran algunos aspectos centrales que explican la subsistencia del Estado Oriental en la región.

No obstante lo dicho, si la guerra dejó intocadas las estructuras básicas de la burocracia fiscal, probablemente sí haya incidido en la adopción de instrumentos financieros no muy empleados hasta que los recursos “normales” entraron en crisis: el rol de la deuda como medio de pago y la generación de nuevas políticas “emisionistas” –como los referidos “billetes ministeriales”- llaman nuestra atención. No casualmente es a partir del incremento del gasto bélico, en la coyuntura abierta en 1838, que el uso del papel se hace frecuente y voluminoso: la deuda no sólo aparece como “freno” del estado – al insumir considerables proporciones del presupuesto- , sino también como parte del juego entre la “clase política” y el alto comercio, que permitió al poder central agenciarse recursos sin exasperar a los contribuyentes. Esto directamente nos remite al otro problema, planteado en varios puntos del trabajo, sobre la naturaleza misma de las finanzas locales: el historiador Emilio Hansen, en su obra *La moneda argentina* resumía la cuestión de la diferenciación de las políticas

monetarias entre las dos márgenes del Plata con una afirmación que parte de la historiografía uruguaya ha seguido como premisa básica: “*Los uruguayos han levantado empréstitos en lugar de crear papel moneda*” [Nahum: 1995, 15].

Legalmente eso es incontestable: aun en el período más álgido del gasto militar los gobiernos de turno negaron la posibilidad de imprimir billetes de banco fiduciarios, pero apenas se comienza a indagar el período ¿realmente se puede hablar de ausencia de “papel moneda” en el Estado Oriental - y en la plaza de Montevideo en particular - en esta etapa?.

Una exploración, por demás breve e inicial como la propuesta en el trabajo arroja serias dudas sobre el “orismo” o “metalismo” del Uruguay, que parte de la historiografía ha señalado como característica desde la primera mitad del XIX [Barrán-Nahum:1987].

Quizás muchas veces se ha tomado la parte por el todo, igualando el concepto de “moneda” de papel como medio de pago en general al más reducido de “papel moneda de curso forzoso” o fiduciario, distinguo no menor. Si es cierto que los tenedores de bonos de deuda inglesa elogiaron la ausencia del curso forzoso y que el mismo estado se negó a emitirlo como tal durante su corta vida hasta que finalmente se impuso décadas después, los decretos que buscaban operar sobre la macro-política no deben desviar nuestra atención de lo que sucedía en el “llano” más amplio del funcionamiento de la economía “real”, donde el papel de deuda y las emisiones especiales que iban más allá de ese carácter, parecieron ser ampliamente utilizados para cancelar todo tipo de transacciones y a juzgar por las partidas consignadas en los estados de Contaduría su circulación no debió ser menor a fines de la década de 1830. Durante la “Guerra Grande” los libramientos y órdenes de pago llenaron la plaza financiera y la propia Tesorería manejó buena cantidad de “papeles” de ese tipo, cuyo empleo como moneda aparece claro en la documentación. En tal sentido habría que retomar la propuesta de Eduardo Acevedo citada arriba, y considerar la hipótesis de que la “Sociedad” de compradores de las rentas de la Aduana de Montevideo funcionó como un banco *avant la lettre*. Ese papel preponderante de las redes del crédito particular en un contexto de guerra y desequilibrio político permanente pueden coadyuvar a explicar el fracaso de iniciativas bancarias previas, hasta la década de 1850.

Tenemos así que la guerra – aparte de incidir de manera brutal en la sociedad del período y en sus identidades y conflictos internos- afecta de un modo “invisible” amplias áreas de la economía y de las finanzas locales instaurando prácticas y usos financieros *ad hoc* que si no afectan a un sistema tributario que sigue descansando de modo casi excluyente en las aduanas de Montevideo, le adosaron una serie de recursos que permitieron prolongar

más allá de lo previsible su rentabilidad, ante la voracidad de la “maquina bélica” y del efecto de “trinquete” que ésta deja sobre los presupuestos de pos-guerra.

Ahora bien, estos son sólo algunos de los problemas internos que integran el “saldo” de herencias dejada por el conflicto permanente del Estado Oriental en la región platense. Junto a esos aspectos locales, como sugerimos arriba, surge todo un nuevo reposicionamiento geopolítico que se hizo evidente en la última etapa de la “Guerra Grande” con la intervención del Imperio del Brasil en una disputa de la que hasta ese momento había estado sino alejado, al menos cautelosamente al margen de la “acción directa”. Si bien es cierto que su ingreso en el conflicto tuvo varias motivaciones y, en gran medida, fue posibilitado por la derrota de la “guerra de los farrapos” a mediados de la década de 1840, no es menos cierto que ese proceso fue posibilitado por una desesperada política diplomática desarrollada desde Montevideo para construir una red de apoyos internacionales que logran perpetuar la agonía de un sitio que parecía no tener un fin cercano. El rol medular de esta diplomacia, que corrió por carriles regionales y europeos, es capital para entender la dinámica del Estado Oriental situado en una frontera rioplatense cercada por centros políticos de peso, como eran la Corte de Río de Janeiro y Buenos Aires encabezando la “Confederación Argentina”. Si en los mecanismos de las finanzas internas podemos encontrar parte de la explicación de una existencia casi “milagrosa”, en el *modus operandi* de la política internacional desarrollada por Montevideo se encuentran no pocos elementos que coadyuvan a entender el mismo proceso desde su faz regional. La habilidad de esa diplomacia montevideana para moverse en los círculos europeos primero y brasileños después se enmarca en una política que acompañará al Estado Oriental hasta por lo menos la “Guerra del Paraguay” inscripta en lo que Tulio Halperín Donghi definió con acierto como su capacidad para “internacionalizar” su situación, proyectando conflictos y disensiones más o menos locales o regionales al ámbito de la arena política inter-estatal [Halperín Donghi: 1972, 400]. La política inglesa y sobre todo la francesa en gran medida se inscribieron en ese complejo juego de una alianza que finalmente los agentes consulares terminaron por sospechar de pernicioso para los intereses de los estados que representaban al perpetuar una guerra que atentaba contra el comercio y bloqueaba los emprendimientos de los propios súbditos europeos en la región. El Subsidio de Francia primero y el brasileño después, se enmarcaron también en esa misma política de búsqueda de apoyos internacionales –por más gravosos que estos fuesen– constituyendo un canal para la intervención constante de los poderes regionales e internacionales en los asuntos “internos” del Estado Oriental. En esta dirección se hace necesario explorar mucho más a fondo el papel diplomático y financiero

del Imperio del Brasil y sus agentes en el espacio platense, durante toda la década de 1850 y por lo menos hasta la “Guerra del Paraguay”. Sin un abordaje de estos aspectos en su conjunto es muy difícil entender las peculiaridades de un territorio que, más allá de los discursos historiográficos nacionalistas, se mantuvo como una difusa frontera en la que los sectores dirigentes con base en Montevideo – a modo de “ciudad hanseática” - sólo pudieron aspirar a construir equilibrios políticos coyunturales.

Propuesta para la investigación de doctorado

El período abordado en el presente informe desde el punto de vista de la historiografía local constituye una suerte de “edad media” situada entre los estudios sobre las “guerras de independencia” (1810-1828, aprox.) y el denominado proceso de “modernización”, a partir de las décadas de 1860-1870. Ambos polos –por diferentes motivos que no corresponde analizar aquí- han absorbido la mayor parte de las investigaciones históricas sobre el siglo XIX, dejando en cierto modo “desguarnecidas” las primeras décadas posteriores a la creación del Estado Oriental en la frontera rioplatense. No obstante, este período es clave desde la perspectiva de la construcción estatal en la región, ya que en parte fue en esa fase post-revolucionaria que se reconfiguraron las autonomías políticas previas (provinciales, y estatales), se intentaron consolidar los poderes regionales luego de la crisis provocada por las “guerras de independencia”, se reposicionaron las relaciones diplomáticas y económicas con el “mundo atlántico” y sobre todo, desde un enfoque regional, se dio un complejo juego de proyectos políticos y búsqueda de nuevos equilibrios y alianzas que trascendieron los marcos que la historiografía más tradicional tendía a pensar como “límites nacionales”.

La historiografía rioplatense desde hace por lo menos dos décadas viene explorando de modo intensivo la conformación de esos espacios regionales, aportando nueva luz sobre el proceso del *state building*, como lo demuestra una bibliografía que se ha ido ensanchando.

Es partiendo de estos enfoques, cada vez más numerosos, que proponemos como línea primaria de investigación la conformación del entramado de alianzas (diplomáticas, militares, comerciales) tejidas por los “sectores dirigentes” de Montevideo con la región durante la denominada “Guerra Grande” (1838-1852) que afectó al entero espacio platense. Los estudios clásicos sobre el tema –sobre todo los relatos políticos – han preferido centrarse en las denominadas “intervenciones extranjeras” (aludiendo a Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos) y sus intereses comerciales y políticos en la región durante ese lapso (la

libre navegación de los ríos, búsqueda y apertura de nuevos mercados, disputas coloniales en torno a la hegemonía europea en el espacio americano, etc.). Desde el pionero –y ya clásico– libro de John Cady [1929] hasta las más recientes aproximaciones de David McLean [1995], la mayor parte de ellas han optado por ese enfoque que, si bien es cierto que no descuida las múltiples repercusiones de ese accionar político en los poderes locales, está muy influido por problemas de la diplomacia europea acerca del rol de los gabinetes, monarcas y primeros ministros en la “cuestión del Plata” como un escenario más dentro de una disputa hegemónica que transcurre desde el río San Lorenzo hasta Hong Kong.

Sin dejar de lado ese eje esencial proponemos avanzar más sobre la configuración de las alianzas y el tejido de las redes económicas desde el interior mismo de la región platense, concentrando ese problema en el accionar del Gobierno de Montevideo durante la etapa de la denominada “Guerra Grande” que constituye un observatorio privilegiado para analizar como se perpetuaron viejos conflictos sobre las autonomías provinciales, la indefinición de los límites estatales, la navegación de los ríos interiores, el surgimiento de grupos o facciones políticas, entre otros, con proyectos de construcción estatal que recorrieron un amplio arco de opciones, algunos de ellos ya dibujados en el proceso de las “guerras de independencia”, pero que en todo caso adquirieron nuevas connotaciones en el contexto de las décadas de 1830-1840.

Montevideo, como ciudad-puerto con salida a la economía atlántica y estratégicamente situada en la frontera rioplatense, entre poderosos centros políticos como Río de Janeiro, el autonomismo de Río Grande do Sul o Buenos Aires, pudo officiar en ese contexto tanto como una alternativa política para las construcción de distintas alianzas o ejes políticos de la región, cuanto como factor disruptivo, al ser “empleada” como centro de operaciones por exiliados –europeos y rioplatenses–.

Partiendo de estas ideas, por demás generales, planteamos la investigación sobre tres ejes principales, interrelacionados pero pasibles de ser abordados por separado.

En primer término profundizaremos – en la medida que lo permitan unas fuentes complejas y no siempre seriables– el rol económico del puerto de Montevideo como *entrepôt* regional y punto de cruce de mercancías de la región y de ultramar, intentando elaborar algunas tendencias más completas sobre el comercio fluvial y marítimo y el modo en que las políticas aduaneras y fiscales montevideanas compitieron con las de los otros puertos de la región– sobre todo con Buenos Aires, pero también con el resto de las provincias del litoral oeste del río Uruguay. Se trata ante todo de conectar el flujo del comercio post-independentista con los ciclos previos, intentando evaluar el proceso de

“transición fiscal” y las rupturas o continuidades que de un modo u otro repercuten sobre la capacidad de Montevideo para oficiar como eje de la economía regional y al mismo tiempo le otorgan esa “alternatividad” política que mencionábamos arriba.

En un segundo momento intentaremos dar cuenta del conjunto de vínculos político-diplomáticos que se procesaron desde los inicios de la “Guerra Grande” hacia 1838 – y aun desde bastante antes- entre el Gobierno de Montevideo – en sus sucesivas configuraciones – las provincias de la “Confederación argentina” y los movimientos políticos de Río Grande do Sul, analizando las diversas misiones diplomáticas y el modo en que se conformaron y desmembraron “frentes comunes” o alianzas que buscaban un nuevo equilibrio político alternativo al tejido por Juan Manuel de Rosas desde Buenos Aires. En este aspecto pondremos especial énfasis en las vinculaciones con el Imperio del Brasil y con la experiencia autonomista riograndense, un punto esencial para entender el equilibrio político en la región que no ha sido suficientemente analizado para este período.

Por último, como parte de esa política de “internacionalización” a la que aludíamos arriba, buscaremos –partiendo de la documentación diplomática local e internacional- construir un relato explicativo amplio de las diferentes opciones políticas que manejaron los sectores dirigentes de Montevideo durante el período del conflicto. Las opciones del protectorado y la colonia europea, la transformación de Montevideo en un estado en sí mismo separado del resto del *hinterland* rural o los intentos por crear en el marco del conflicto formas políticas regionales más amplias (“federaciones” o “ligas” de diverso orden), constituyeron, entre otras muchas, algunas de las propuestas realizadas en distintos momentos de la “Guerra Grande” con diverso “grado de enunciación”, desde la proposición diplomática más o menos oficial hasta iniciativas privadas u oficiosas, pero que de todos modos dan cuenta de cómo el amplio abanico de las opciones políticas permanecía abierto en la región tras la finalización del ciclo de las guerras de independencia.

Bibliografía referida.

ACEVEDO, Eduardo, *Anales históricos del Uruguay*. Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos, 1933, Vol. 2.

ADELMAN, Jeremy, *Republic of Capital. Buenos Aires and the legal Transformation of the Atlantic World.*, California, Stanford University Press, 1999.

BARRÁN, J.P., NAHUM, B., “Un caso monetario singular: el orismo uruguayo”, en *Suma*, Montevideo, N° 3, octubre de 1987.

- BREWER, John, *The sinews of power. War, Money and English State, 1688-1783*. London, Routledge, 1994[1ed. 1989].
- CADY, John, *La intervención extranjera en el Río de la Plata, 1838-1850.*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1943.
- ECKERT MIRANDA, Marcia, *A estalagem e o imperio. Crise do antigo regime, fiscalidade e fronteira na província de Sao Pedro (1808-1831).*, Sao Paulo, Editora HUCITEC, 2009.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos, “Dette publique et structure de la fiscalité au Rio de la Plata (1810-1860)” en AAVV, *La dette publique dans l'histoire*, CHEFF, Paris, Paris, 2005.
- GELMAN, Jorge, “Cuando Dios empezó a atender en Buenos Aires. Crecimiento económico, divergencia regional y desigualdad social: Córdoba y Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX.” en *Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica-4^{as} Jornadas Uruguayas de Historia Económica*, Montevideo, 2007, pp. 1-2.[Versión digital CD- Room]
- HALPERÍN DONGHI, Tulio, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005 [1 ed.1982].
- HALPERÍN DONGHI, Tulio, *Historia Argentina. De la revolución de independencia a la confederación rosista*. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- IRIGOIN, María A., “La expansión ganadera en la campaña de Buenos Aires, 1820-1860:¿una consecuencia de la financiación inflacionaria del déficit fiscal?” en FRADKIN, Raúl, GARAVAGLIA, Juan Carlos[Eds], *En busca de un tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004.
- MC LEAN, David, *War, diplomacy and informal Empire. Britain and the Republics of La Plata, 1836-1853.*, London, British Academic Press, 1995.
- NAHUM, Benjamin, *Evolución de la deuda externa del Uruguay, 1875-1939.*, Montevideo, E.B.O., 1995.
- RABINOVICH, Alejandro, “La société guerrière. Pratiques, discours et valeurs militaires au Río de la Plata, 1806-1852”, Tesis de doctorado de la Ecole de Haute Etudes en Sciences Sociales, París, [iné dita] París, 2010.
- TILLY, Charles [Ed.], *The formation of National States in Western Europe*. New Jersey, Princeton University Press, 1975.
- WINN, Peter, *Inglaterra y la Tierra Purpúrea. A la búsqueda del Imperio económico (1806-1880)*, Montevideo, F.H.C.E., 1997.