

Evangelina De los Ríos, **Un caso de fiscalidad provincial: Santa Fe entre la Confederación Argentina y el Estado Nacional (1852- 1870)**, Máster en Història del Món, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2010, 159 páginas. Proyecto *State Building In Latin America*, UPF/ERC.

El Estado es el personaje central en cualquier estudio de historia americana durante la primera mitad del siglo XIX, lo que no significa que este fuera realmente analizado y definido.¹ El Estado-Nación en América Latina se asentó inicialmente en los sectores de la burocracia y del ejército que fueron heredados de la época colonial.

La lenta construcción del Estado en Argentina

La construcción del Estado Nacional en Argentina fue un proceso que no logró cristalizar de forma inmediata luego de los movimientos de independencia. Para comprender la situación de las provincias del Río de la Plata, en esta primera mitad del XIX, es necesario abordarla desde dos perspectivas muy entrelazadas. Desde el punto de vista institucional, a partir de la revolución de 1810 y hasta 1852, el actual territorio argentino fue una inestable Confederación de provincias autónomas, envueltas en una larga serie de conflictos armados, lo que le imprimió a las trayectorias de la economía y de la política una permanente incertidumbre institucional y una escasez de recursos genuinos para la administración de los poderes públicos.²

Desde el punto de vista económico, con la desarticulación del espacio rioplatense- altoperuano, a partir de 1810, comenzó un proceso sin retorno que culminaría en una vinculación plena del comercio del litoral³ con el Atlántico. La región litoral logró un fuerte crecimiento económico, que se había iniciado a fines del siglo XVIII y que con altibajos se aceleró durante el período independiente -pese a los conflictos bélicos-, como consecuencia de la estrecha vinculación con los mercados externos en función a la creciente demanda de productos pecuarios.⁴

El litoral argentino puede pensarse como una región que se hallaba en una gran llanura cortada en algunas lomadas entre numerosas lagunas y esteros que presentan una escasa elevación sobre el nivel de los ríos. Esta región contó con una gran ventaja, tanto

¹ GARAVAGLIA, Juan Carlos, "La apoteosis del Leviathán: el Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del XIX", *Latin American Research Review*, 38(1), University of Texas Press, Austin, Texas, 2003, pp. 135-168.

² SCHMIT, R., *Ruina y resurrección en tiempos de guerra. Sociedad, economía y poder en el oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004

³ El litoral es la región de Argentina integrada por las actuales provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes.

⁴ IRIGOIN, M. y SCHMIT, R. (Ed.), *La desintegración de la economía colonial: comercio y moneda en el interior del espacio colonial (1800- 1860)*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2003.

el río Paraná como el Uruguay eran navegables y desembocaban en el Río de la Plata. Estas vías fluviales permitieron desde el siglo XVI, vincular las producciones del litoral al espacio económico peruano- rioplatense que tenía como eje la ruta Lima- Potosí- Buenos Aires.⁵

El litoral se convirtió en una importante zona de circulación comercial interregional que lo unía al Paraguay, Buenos Aires, Tucumán y el Alto Perú. Al interior de esta región, ya a comienzos del siglo XVII, Santa Fe funcionaba como depósito y centro distribuidor de cantidades considerables de ganado en pie, mulas y yerba mate.⁶

Durante el siglo XVIII, la relación del Litoral con los mercados regionales se acrecentó y ya para la segunda mitad del siglo, la producción ganadera que tenía como destino los mercados ultramarinos cobró mayor dinamismo, por lo cual se fortaleció aun más el nexo mercantil de la región con el puerto de Buenos Aires. Al quebrarse, en luego de la independencia el eje Potosí- Buenos Aires sobre el cual giraban las economías regionales rioplatenses, las mismas fueron perjudicadas obligando a que su comercio se reorientara hacia otros mercados.

En este contexto, Buenos Aires se erigió como el principal punto de convergencia de las exportaciones y su puerto en el nuevo eje de la economía de la región. Como muestra Halperín Donghi, una vez cerrada la llegada del situado potosino con los cuales se financió el 60% de los gastos estatales, los ingresos del Estado provincial porteño se compusieron esencialmente de las entradas aduaneras. El monto recaudado por ellas suponía el 80% del total de los ingresos del Estado provincial. La Aduana y el control del puerto fueron las principales armas con las que contó Buenos Aires para imponer su dominio sobre el resto de las provincias.⁷

Con el bloqueo de la navegación de los ríos interiores, Buenos Aires se reservó el rol de intermediaria en el comercio entre las regiones- provincias y los mercados ultramarinos. Esto provocó que, si bien las provincias del interior lograron reorientar sus economías hacia otros mercados que formaban parte del antiguo espacio peruano, las provincias del Litoral cuyo producción requería la salida hacia el Atlántico, vieron

⁵ ASSADOURIAN, Carlos Sempat, *El sistema de la economía colonial. El mercado interior. Regiones y espacio económico*, México, Nueva Imagen, 1983; TANDETER, Enrique; MILLETICH, Vilma y SCHMIT, R., "Flujos mercantiles en el Potosí colonial tardío", *Anuario IEHS*, n° 9.

⁶ MOUTOUKIAS, Zacarías, *Contrabando y control colonial en el siglo XVI*, Centro editor de America Latina, Buenos Aires, 1988; GARAVAGLIA, Juan Carlos, *Mercado interno y economía colonial*, Ed. Grijalbo, México, 1983.

⁷ HALPERÍN DONGHI, Tulio, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

reforzada su vinculación con el espacio bonaerense.⁸

El freno que significó para la expansión del comercio del Litoral esta medida, a lo largo de la primera mitad del siglo, explica, en parte, la intervención armada a Buenos Aires en 1852. La cuestión de la navegación de los ríos no fue el único punto de conflicto, hubo constantes pactos entre las provincias que se juraron unidad y prometieron la sanción de una Constitución que nunca se concretaba. Los frenos puestos por el Gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, quien sostenía que las condiciones para la integración aún no eran propicias, constituían la otra cara del problema.⁹

Con la batalla de Caseros se logró poner fin al régimen rosista, principal obstáculo en la organización de un Estado central, pero no se consiguió neutralizarse los antagonismos que devinieron en una escisión. En 1852, se estableció la Confederación Argentina, un Estado central compuesto por todas las provincias, pero del que finalmente Buenos Aires no formó parte.

La negativa de la legislatura porteña de ceder a la Confederación su fuente principal de recursos, la Aduana, y liberar los ríos internos al comercio llevaron a la separación de esta provincia del resto. De esta manera, hacia comienzos de la década del '50 y por el espacio de casi diez años, se organizó una estructura bifronte: la de la Confederación Argentina, por un lado, y la del Estado de Buenos Aires, por otro.

Objetivos principales de la investigación

La propuesta de este estudio pasa por examinar las repercusiones que tuvieron en Santa Fe los intentos de construir un Estado central durante el llamado período de la Confederación Argentina, luego de 1852, y el paso hacia el Estado Nacional, a partir de 1861. En esta investigación partimos de analizar de qué manera en un Estado provincial, como era Santa Fe, la puesta en marcha del proceso de unificación en 1852 le significó la pérdida de gran parte de sus atribuciones. Este proceso no fue igual en todas las provincias que compusieron la Confederación, ya que es posible observar que hubo ritmos y modalidad de crecimiento diferentes en las regiones, por lo que el centrarnos en un caso puntal puede conducir a responder algunas preguntas.

Tomamos como línea de análisis la fiscalidad. El objetivo era indagar las relaciones entre el sistema fiscal y el proceso de formación del Estado en el ámbito

⁸ SCHMIT, R. y ROSAL, M., "Las exportaciones del Litoral argentino al puerto de Buenos Aires entre 1783-1850", en *Revista de Historia Económica*, n° 3, Ed. Alianza, Madrid, 1995.

⁹ MYERS, J. *Orden y virtud. El discurso republicano en el Régimen rosista*, UNQ, Buenos Aires, 1995.

provincial y analizar el impacto que tuvo en la fiscalidad provincial la construcción del orden liberal, tanto en sus condiciones políticas como sociales.

Para el abordaje de la fiscalidad de la provincia se dividió el análisis en tres períodos: en primer lugar, el período muy breve pero complejo que se abrió con Caseros y que llegó hasta 1855. Este fue una etapa de transición entre la fiscalidad provincial y la de la Confederación, que se fue conformando, en el que es posible ver la coexistencia de diversos regímenes fiscales y una pluralidad de preceptos que hacían difícil su funcionamiento. Las medidas tendientes a crear un Tesoro nacional le significaron a la provincia la renuncia a sus principales fuentes de ingresos: las Aduanas. Pero como veremos este fue un proceso lento en el que la Confederación debió armar su estructura administrativa antes de poder centralizar las rentas.

En segundo lugar, intentamos analizar la situación de la provincia en la etapa que abarca desde 1855 a 1861. En este período, la provincia pierde el control definitivo de las Aduanas por lo cual debe valerse de otros recursos para sostener su administración. La sanción de la primera Ley de Impuestos, por un lado, y el establecimiento, por primera vez, de Presupuestos provinciales, por otro, revelan una nueva forma de pensar la fiscalidad.

En tercer lugar, nos centramos en lo acontecido en Santa Fe a partir de el nuevo proceso que se inicia luego de Pavón (1861). Con la derrota de la Confederación Argentina luego de años de lucha contra Buenos Aires, quien acabó imponiéndose por sobre el resto, la provincia debió nuevamente readecuar su economía a la situación política. Los años '60 fueron de mucha conflictividad, tanto social como política, atravesados por levantamientos internos contra la hegemonía porteña y por una guerra externa, la guerra del Paraguay, que implicaron enormes costos tanto materiales como humanos. Abordar la situación de una provincia en este contexto particular tiene una importancia trascendental.

Una cuestión central que debe ser considerada al examinar la construcción del Estado, es la del control territorial; problema fuertemente vinculado al de la fiscalidad, ya que para obtener recursos el Estado no sólo debe conocer su territorio, sino también controlarlo.

A lo largo del siglo XIX, la provincia de Santa Fe fue expandiendo sus fronteras a la vez que desplegaba numerosos dispositivos para hacer posible su control. La elección para esta investigación de un caso de construcción del Estado centrado en una provincia podría dar la falsa idea de que hablamos de un territorio tal y como lo

conocemos actualmente. No debemos intentar hacer coincidir el territorio que posee la provincia actualmente con el de un siglo atrás.

Un territorio se construye mediante una determinada relación social: la territorialidad es una estrategia orientada a afectar y controlar recursos y personas en un área identificada, apropiada y delimitada; es un ámbito geográfico definido por y a partir de relaciones de poder que presupone un agente social activo que controla un área diferenciada por alguna clase de límite.¹⁰

Uno de los principales ejes de este trabajo está dirigido a analizar de qué manera se fue construyendo el territorio santafesino que pasó de ser una ciudad y su *hinterland* a convertirse en una provincia, pero que no acabará de definir sus límites, sino en las últimas décadas del siglo XIX.

A lo largo de ese siglo, el espacio provincial mantuvo un carácter incierto en relación a la conformación de su territorio, tanto en términos económicos, aspecto vinculado a la formación del mercado, como en los más definitivamente políticos de la demarcación administrativa. Dos hechos resultaron relevantes durante el período: la ausencia de una precisa medición de la superficie del espacio y la imperfecta demarcación administrativa.¹¹ Este proceso fue acompañado por la incorporación de grandes extensiones de territorios en los sucesivos avances sobre la frontera del Chaco que contribuyó a que la delimitación administrativa resultase compleja.

La provincia se hallaba dividida en cuatro departamentos: La Capital, Rosario, San Gerónimo y San José. Una división departamental que se mantuvo hasta 1870. Aunque el avance territorial comenzó a ser significativo hacia la segunda mitad del siglo XIX.

La fiscalidad de la provincia de Santa Fe en un período de transición (1852-1854)

La cuestión central a resolver por la Confederación Argentina era la creación de un Tesoro nacional que le diera la solvencia necesaria para sentar sus bases como Estado. El mismo Alberdi sostenía:

“El tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su gobierno, no puede existir como nación

¹⁰ BENEDETTI, Alejandro, “Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino”, en *Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y Ciencias Sociales, U.B., Vol. XIII, n° 286, 2009.

¹¹ OTERO, Hernán, *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna (1869- 1914)*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007, p. 300.

independiente, porque no es más el gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo. No poder costear su gobierno, es exactamente no tener medios de ejercer su soberanía; es decir, no poder existir independiente, no poder ser libre.”¹²

La preocupación por entender el funcionamiento del sistema fiscal fue intensa en los años de la organización nacional. La instalación del gobierno constitucional, a partir de 1852, implicaba la necesidad de crear un Tesoro de la Nación que le permitiese hacer frente a sus obligaciones como eran al pago de sueldos civiles y militares, los empréstitos tomados, en primer lugar, con el Brasil para solventar la campaña militar contra Rosas y, luego, con Montevideo¹³, la deuda exigible proveniente de suministros y los gastos ordinarios que ocasionó la instalación del gobierno central. A esta exigente situación habría que añadir los subsidios acordados con las provincias a consecuencia de la centralización de derechos de aduanas y supresión de aduanas interiores, que dejaron a las provincias casi sin recursos para hacer frente a su organización interior.¹⁴

La formación de este Tesoro Nacional implicó para las provincias la renuncia a percibir una parte significativa de sus ingresos, que pasarían a manos de la Confederación. Las provincias habían cedido parte de su soberanía en ese gobierno central que asumía, entre otras cosas, la tarea de defender del territorio y resolver los problemas internos, lo que implicaba, al mismo tiempo, la necesidad de contar con el manejo de recursos para hacer frente a estos asuntos. La cuestión fundamental a resolver era la repartición de las rentas. Era necesario diferenciar de manera explícita el derecho a percibir tributos a nivel confederal del derecho de percibirlos a nivel provincial.

En este sentido, podemos establecer que desde la Constitución, tres fuentes de ingresos fueron pensados como los principales recursos de los que podía valerse la Confederación para sostener su estructura: las entradas de las aduanas, la venta de tierras y la renta de correos. Sin embargo, en la realidad las cosas fueron diferentes.

Por un lado, las tierras baldías, muy numerosas y extensas, constituían una fuente de recursos de consideración debido a que, en la mayoría de las provincias, éstas no habían sido enajenadas. No obstante, la Confederación no tomó el control sobre las mismas y la venta de tierras se constituyó en una importante fuente de ingresos, pero a nivel provincial. Por otro, las rentas de correos prácticamente fueron insignificantes en

¹² ALBERDI, J. B., *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*, Edit. Raigal, Buenos Aires, 1954, p. 538.

¹³ Archivo Histórico Provincial de Santa Fe (en adelante AHSF), T. 98, leg. 20.

¹⁴ AHSF, T. 94, Leg. 17.

el período. Si bien se organizó todo un sistema de correos entre las provincias confederadas, hasta la década del '60 las rentas de este ramo no merecen consideración alguna.

Esto dejaba a la Confederación con un único recurso: las Aduanas. Los recursos aduaneros constituían la fuente principal en base a la cual se preveía construir el sistema financiero de la Confederación.

Se establecieron trece aduanas sobre el río Paraná y cinco sobre río Uruguay. También se instaló una línea de aduanas en los Andes, para poner bajo control el comercio con Chile y Bolivia. Estas oficinas se instituyeron bajo el nombre de *puertos secos entradas por tierra*.

No obstante, la centralización de los recursos aduaneros fue un proceso lento debido que para esto se requería contar con una administración consolidada que demoró unos años en establecerse. El control de las aduanas quedó bajo supervisión del Ministerio de Hacienda recién luego de 1855. Se organizó entonces una Inspección General de Aduanas subdividida a su vez en una sección de aduanas terrestres y otra de aduanas fluviales.¹⁵

En esta primera etapa de transición hemos intentado analizar el rol que le correspondió a la provincia de Santa Fe al interior del proceso de construcción de un Tesoro Nacional en la época de la Confederación Argentina. Si bien Santa Fe no había escapado a la desolación y el aislamiento que caracteriza la situación de muchas jurisdicciones durante la primera mitad del siglo XIX, del grupo de provincias del entonces Litoral, fue la que ofreció las visiones más negativas de estancamiento económico, despoblación y amenaza indígena, lo que significó fuertes obstáculos para un verdadero *despegue*.

Los pilares económicos de la provincia se asentaron, hasta Caseros, sobre la actividad mercantil y la ganadería, que se vieron afectados, no obstante, por la persistencia de las guerras civiles sobre este suelo y la irrupción sorpresiva de los malones. A ello se sumaron los condicionamientos externos desde el sur (Buenos Aires) y desde el norte (Paraguay) para un aprovechamiento integral de su principal vía de navegación, el río Paraná.¹⁶ Con el triunfo urquicista y la organización de la Confederación el destino de la provincia cambió. La elevación del Pago de los Arroyos

¹⁵ BUCHBINDER, Pablo, "Estado nacional y élites provinciales en el proceso de construcción del sistema federal argentino: el caso de Corrientes en la década de 1860", *Desarrollo económico*, Vol. 41, n° 164, Buenos Aires, 2002.

¹⁶ BONAUDO, Marta y SONSOGNI, Élica, "Cuando disciplinar fue ocupar (Santa Fe, 1850-90)", en *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, Vol. 1, n° 1, Centro de Estudios Histórico Rurales, UNLP, segundo semestre de 2000.

(Rosario) al rango de principal puerto de la Confederación, por un lado, y la sanción de la Constitución en 1853 que establece la apertura de los ríos interiores, por otro, fueron decisiones trascendentales para el desarrollo provincial.

Debido a que la Confederación no contaba con los recursos de la aduana exterior más importante, la de Buenos Aires, Urquiza sancionó el 3 de octubre de 1852, junto con la habilitación de los puertos al tráfico extranjero, algunos decretos sobre las tarifas de Aduana. Mientras se arreglaba de manera definitiva la tarifa nacional, las provincias podían continuar cobrando los derechos aduaneros, según los aranceles existentes que continuaron formando parte de los ingresos provinciales, pero se estableció un adicional del 7% sobre el valor de las mercancías importadas y un 5% sobre el tránsito nacional que debían ser destinados al gobierno nacional.¹⁷

Las cuentas de las Aduanas de este período no sólo se hallan fragmentadas en diversos legajos, lo que complica su análisis, sino que para estos años es posible ver que los ingresos y los egresos de las Aduanas eran divididos en Fondo Nacional y Fondo Provincial, lo que permite analizar de qué manera se componen cada uno.

Este período que inicia con la sanción de la Constitución en 1853 y llega hasta 1855, consideramos que constituye un período de transición en el cual primó la estrategia de ensayo y error. Muchas de las medidas tomadas, cuyo fin era el establecimiento de una estructura administrativa que le permitiera al gobierno de la Confederación la canalización de los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos del Estado recién constituido, fracasaron rotundamente. La imposibilidad de Gobierno de imponer una moneda común significó un fuerte revés en su política fiscal y lo obligó a buscar nuevos métodos de hacer frente a los gastos crecientes.

En medio de este proceso de constitución de una administración central, el gobierno de la Confederación debió dejar en manos de los gobiernos provinciales la recaudación de rentas nacionales, el control de los recursos y la amortización de los gastos.

Los ingresos que recaudó la provincia de Santa Fe en nombre de la Nación, entre octubre de 1852 y, por lo menos, agosto de 1854, fueron destinados a un fondo denominado *ingresos de fondos nacionales* de los cuales además debían servirse para pagar los gastos que le correspondían a la Confederación. Los ingresos nacionales de la provincia crecieron considerablemente a lo largo del período, pero nunca lograron ser

¹⁷ *Registro Nacional de la República argentina, 1852- 1856*, Buenos Aires, 1882, T. III, pp. 48- 49.

suficientes para afrontar los gastos nacionales, entre los cuales los militares tuvieron un peso más que considerable, aunque fueron reduciéndose luego de Caseros.

Una parte muy importante de los recursos provinciales eran enviados por pedido del Ministro de Hacienda hacia la Tesorería Nacional para solventar otros gastos. El traslado de fondos fue haciéndose cada vez más importante aun cuando los ingresos no bastaban para llenar todas las partidas de gastos de la Confederación en la provincia de Santa Fe. Por este motivo, la provincia se vio obligada a contribuir con sus recursos para hacer frente a gastos que correspondían a la Confederación. Esta situación fue generando una deuda de la nación con la provincia que iba en aumento.

Al interior de la provincia de Santa Fe debemos considerar que los ingresos de fondos nacionales que tuvieron peso en este período fueron los que se recaudaron el Rosario. Prácticamente el 90% de los ingresos de fondos nacionales provenían de esta Receptoría lo que muy factible si pensamos que Rosario se había convertido en el principal puerto de la Confederación. La importancia que adquiere su Aduana en este período fue muy significativa.

Este período llega a su fin en 1855, con la instalación de las Administraciones de Rentas Nacionales, oficinas dependientes de la Contaduría General establecida en Paraná, a través de las cuales se logró centralizar la recaudación. De esta manera, con la instalación de los administradores de rentas nacionales en las diferentes receptorías provinciales, las provincias perdieron el control definitivo de los recursos nacionales.

Las finanzas de Santa Fe en el contexto de la Confederación (1855- 1861)

Con la nacionalización completa de las aduanas, la provincia de Santa Fe en 1855, se vio obligada a establecer una nueva estructura fiscal para solventar sus gastos. La falta de personal en la administración de Hacienda revela de manera muy clara que la provincia no contaba con capacidad para recolectar los tributos. El escaso desarrollo de la burocracia fue la causa principal de que el gobierno delegara en particulares la percepción de impuestos. Las principales fuentes de ingresos de Santa Fe se remataba al mejor postor, que debía encargarse de su recolección, a cambio del abono de una suma que, en casi todos los casos, era muy inferior a lo recaudado.

Este sistema de remates fue utilizado en la provincia para la percepción de la mayoría de los impuestos: el derecho de corrales, el derecho de sirgadero, derecho de peaje de la barca del paso de Santo Tomé, derecho de reñidero de gallos, derecho de

barricas de medidas, derecho municipal de carbón y madera, derecho de saladero y derecho de arena.

Mientras la Confederación Argentina componía sus ingresos, especialmente de los recursos que obtenía de los derechos de importación y de exportación, las provincias, que ya no contaban con las entradas de la Aduana, debieron, para llenar sus arcas, establecer nuevos impuestos que les permitiera mantener equilibrado su presupuesto de gastos. Por esta razón, junto con la aprobación del primer presupuesto de Santa Fe, en 1855, se sancionó también una Ley de Impuestos. En el período de la Confederación, cuatro fueron los principales rubros de los que se valió el Estado provincial: papel sellado, derecho de piso de carretas, venta de tierras y contribución directa.

El gran inconveniente que encontraban las autoridades a la hora de la recolección de esta tributación directa era el casi completo desconocimiento de la población de la provincia y sus recursos. La carencia de fuentes estadísticas constituía uno de los problemas que más le urgía resolver a la administración provincial.

Durante toda la década del '50, se dio en Santa Fe un notable proceso de traspaso de tierras públicas a manos privadas. Entre 1852 y 1870, los diversos acontecimientos incidieron en el crecimiento de la industria pastoril y en la expansión de la agricultura en la campaña santafesina, una campaña muy poco explorada. La mayor parte del territorio santafesino escapó al control de las autoridades.

En este proceso de construcción estatal, Santa Fe debió hacer frente al problema de consolidar su soberanía dentro de un espacio que sólo controlaba de forma difusa. Esto resultaba imprescindible, tanto para alcanzar la correspondencia entre el territorio y el espacio económico como para potenciar desde allí su inserción en el mercado tanto interno como internacional. La colonización agrícola constituyó uno de los fundamentos de este proyecto, donde el Estado provincial jugó un activo papel. Los intentos estatales presentaron diversas modalidades que iban desde las colonias- fortines a las colonias agrícolas oficiales.

Las ventas de tierras fueron el principal ingreso del Estado provincial en esta etapa. No obstante, la falta de engranaje legal y de planos para garantizar que las tierras fueron efectivamente baldías, hizo que esas ventas terminaran siendo un serio problema, ya que los compradores comenzaron a mermar ante la escasez de garantías legales sobre su propiedad. Muchas de las tierras puestas a remate tenían ya propietarios lo que generó numerosos pleitos para el Gobierno. La administración sobre la tenencia de la

tierra requería la generalización de los documentos cartográficos como documentos complementarios de los trámites de adquisición o confirmación de títulos, lo que representaba una información especializada, que la provincia no poseía.

En relación a los egresos en este período, debemos considerar que si bien los gastos militares no figuraron entre los egresos santafesinos, prácticamente la mayor parte de los recursos fueron destinados a la concreción de otro de los instrumentos de coerción del Estado: la policía. La formación de las fuerzas policiales constituyó uno de los rubros más importantes y fue, al mismo tiempo, uno de los rubros que presentó el mayor crecimiento en los gastos.

El segundo rubro en importancia era, parcialmente al menos, otro instrumento de coerción del Estado: la administración de justicia. Los considerables gastos en justicia muestra hasta qué punto el mantenimiento de la paz y el orden eran cuestiones fundamentales para el gobierno en un contexto de fuertes conflictos.

La fiscalidad en Santa Fe en los comienzos de una administración nacional (1862- 1870)

La Confederación Argentina tuvo una corta vida, en 1859 se reiniciaron los conflictos con Buenos Aires y ya en la década del '60 se establecería finalmente un Estado Nacional con Buenos Aires a la cabeza. La conformación de un Estado Central volvió a poner en el centro del debate la cuestión fiscal. Montar un sistema rentístico de nivel nacional implicó definir el alcance de los tributos y la transferencia de las prerrogativas de los gobiernos locales al Estado Nación. Resultaba imprescindible además contar con un medio de circulación uniforme que permitiera romper con la dicotomía de dos circuitos de intercambio dominados por signos monetarios diferentes: el del interior, girando en torno al boliviano y el de Buenos Aires, operando con el papel moneda del Banco Provincial. Esta situación provocó, en el contacto de ambos espacios, verdaderos fenómenos de transferencia de excedentes del interior hacia Buenos Aires por la desigual cotización monetaria, también afectó la capacidad soberana del Estado central hasta pasado los ochenta de una moneda única y del control exclusivo de los mecanismos de emisión.¹⁸

La tarea de organizar la Nación conllevó, por lo menos para los dos primeros presidentes argentinos, el cumplimiento de tres objetivos: lograr la unidad nacional,

¹⁸ IRIGOIN, María Alejandra, "La fabricación de moneda en Buenos Aires y Potosí y la transformación de la economía colonial en el Río de la Plata (1820 y 1860), en IRIGOIN, M. y SCHMIT, R. (Ed.), *La desintegración de la economía colonial...*, 2003.

consolidar las instituciones liberales y sentar las bases de un orden burgués.¹⁹ No obstante, la persecución de estos fines se vio frenada por los numerosos conflictos que se sucedieron en la década del '60.

La unificación de Buenos Aires al resto de las provincias, y la desaparición de la Confederación, lejos estuvieron de significar un cese en los conflictos. Las pujas facciosas con el retorno de las *montoneras*, que si bien conservaban aquellas marcas de militarización de las masas gestadas en el interior de la tradición revolucionaria, reaparecieron en un contexto político impregnado por el liberalismo asentado en un pacto común de unidad donde emergían como resabios del viejo orden.

El Estado Nacional no sólo debió hacer frente a los levantamientos internos, un coste mucho mayor le ocasionó la intervención en la Guerra del Paraguay mediante la conformación de la *Triple Alianza*, entre argentinos, brasileños y uruguayos enfrentados al Paraguay de Solano López. Esta guerra, que duró más de lo que preveía el mismo Mitre al inicio, implicó enormes gastos para el Estado y para las provincias.²⁰ El conflicto bélico (1865- 1870) acarrió consecuencias tanto económicas como políticas. Las derivaciones de la guerra en el aspecto económico son evidentes, le significó al Estado una enorme pérdidas materiales y humanas. Las asignaciones al Ministerio de Guerra y Marina para este período oscilaron entre el 55% y el 65% del gasto total del gobierno nacional.²¹ Implicó, al mismo tiempo, una nueva forma de hacer política. La violencia, la resistencia a aceptar el disenso, la recusación del adversario, iban siendo desplazadas por una disputa institucional que no dejaba espacio al levantamiento armado.

El estado de guerra que vivieron la Confederación y el Estado de Buenos Aires desde la secesión de este último que culminó en la batalla de Pavón (1861) había impedido a la provincia de Santa Fe proveer sus finanzas y ordenar su economía. La situación luego de Pavón no mejoró, en especial debido al ingreso de la Nación en la Guerra del Paraguay que acarrió fuertes reveses a la economía provincial.

La principal tarea que debía hacer frente el gobierno de Santa Fe fue la organización de la burocracia que, no obstante, fue lenta y debió sortear muchos obstáculos. En 1862, se creó una Oficina de Contabilidad con el nombre de Contaduría General encargada de la inspección de todos los ramos de Hacienda. Esta oficina debía

¹⁹ BONAUDO, Marta (Dir.), *Liberalismo, Estado y orden burgués*, en *Nueva Historia Argentina*, T. IV, Sudamericana, Buenos Aires, 1999, p. 9

²⁰ GARAVAGLIA, Juan Carlos, "De Caseros a la Guerra del Paraguay: el disciplinamiento de la población campesina en el Buenos Aires postrosista (1852- 1865)", *Illes i Imperie*, nº 5, Barcelona, 2001.

²¹ OSZLAK, Oscar, *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Ariel, Buenos Aires, p. 108.

hacerse cargo de regularizar los ramos conforme a los Reglamentos. Debía estar atenta a los movimientos financieros de la provincia llevando su registro y debía hacerse cargo de la inversión de gastos de acuerdo a la ley del presupuestos, así como la liquidación de las deudas atrasadas y formar el balance de la Hacienda provincial. Se creó igualmente una oficina de la Tesorería provincial encargada de controlar las cuentas liquidadas por la Contaduría.²²

Desapareció entonces la Colecturía general y el departamento de Hacienda quedó compuesto por las oficinas de Contaduría General, la Tesorería de la Provincia y las cuatro Receptorías de Hacienda una por cada departamento.²³

El esfuerzo normativo dirigido a la organización fiscal no alcanzó para neutralizar las deficiencias de los aparatos de recaudación, a través de los cuales se permeaba el fraude y la evasión. Los gobernadores estaban de acuerdo en sostener que para sanear la economía se necesitaba mejorar la eficacia de la recaudación, por lo cual, se creó en 1866 el puesto de recaudadores de rentas fiscales con sueldo fijo y asiento en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Coronda y San José.²⁴

En este contexto de modernización fiscal, el espacio más difícil de someter a control era el de la campaña, donde los jueces de paz y comisarios disponían de un poder discrecional y hasta arbitrario. A las quejas recurrentes de los pobladores rurales se le sumaban las de los gobernadores, inducidos a adoptar medidas correctivas para neutralizar el fraude. Una de las disposiciones fue el retiro a los jueces de paz de la capacidad de recaudar impuestos, con excepción del impuesto del papel sellado.²⁵ La medida fue una respuesta al carácter “bifronte” de los Jueces de Paz, puesto que éstos aparecían como los mediadores entre un Estado en construcción, por un lado, siempre necesitado de hombres que reclutar para las interminables guerras y de recursos para llevarlas adelante, y, por otro, la sociedad de la campaña, de la que habían surgido y de la cual continuaban formando parte, aún en el cumplimiento de sus funciones.²⁶

Si los jueces permitían situaciones de fraude, por acción o omisión, se debía también a sus escasos medios materiales y financieros.²⁷ Ello conduce a retirar parte o la totalidad de los recursos recaudados con el fin de hacer frente a sus gastos. Lo que

²² *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 3, Tipografía de La Revolución, Santa Fe, 1889, p. 347.

²³ *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 3, p. 362.

²⁴ *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 5, p. 113.

²⁵ *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 5, p. 113.

²⁶ GARAVAGLIA, Juan Carlos, “Paz, orden y trabajo en la campaña: La Justicia Rural y los Juzgados de Paz en Buenos Aires, 1830-1852”, en *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*, Homo Sapiens, Rosario, 2000, p. 57.

²⁷ BONAUDO, Marta y SONSOGNI, Élida, “Cuando disciplinar fue ocupar...”, *loc cit.*, p. 79.

revela otra cara del problema: la incapacidad del Estado para sostener el sistema que estaba generando.

La estructura llegó a su culminación en 1876 con la creación el Ministerio de Hacienda que separa su ámbito funcional específico y se independiza del gobierno. Este Ministerio de Hacienda incluyó en su esfera de injerencia las funciones de justicia, culto e instrucción pública.²⁸

A la imposibilidad de contar con una burocracia eficaz se le sumaba un segundo problema: la falta de recursos. Las sucesivas leyes de impuestos sancionadas por el gobierno estaban muy lejos de bastar para cubrir los gastos de la provincia que iban en crecimiento. El desequilibrio en los impuestos era una cuestión a resolver, debido a que había ramos que estaban muy gravados y otros que apenas se cobraban.²⁹

La regulación de los impuestos era fundamental para aumentar las rentas, pero con la regulación impositiva no alcanzaba, la normativa debía ir acompañada del reforzamiento de los canales de percepción. La provincia no contaba con un personal administrativo encargado de la recaudación, lo que le significaba dejar en manos de rematadores la recolección de impuestos. Este sistema de remate implicaba una enorme pérdida de masa tributaria ya que las rentas “...son calculadas más para favorecer a los rematadores, que para obviar las dificultades de su recolección...”.³⁰

Es evidente, que el sistema de remate significaba para la provincia enajenar sus recursos, pero ante la imposibilidad de designar funcionarios para estos cargos esta fue la salida que encontró el gobierno. A través de los remates, la provincia consiguió cobrar impuestos que de otra forma no hubiera podido percibir.³¹

Junto con el sistema de remates, se nombraron cada año Comisiones en cada uno de los departamentos de la provincia cuyo fin era regular la percepción de la contribución directa tanto de propiedades urbanas y rurales, como sobre ganados y fincas, y sobre el capital.³² Estas comisiones eran constituidas por los Receptores de Hacienda de cada ciudad o bien por los Jueces de Paz o Comisarios de campaña de los pueblos acompañados de dos vecinos.³³ Está claro que ante la falta de estadísticas o censo confiables quienes procedían a estos registros eran personas del lugar que

²⁸ BONAUDO, Marta y SONSOGNI, Élida, “El problema de la fiscalidad en la reorganización provincial en la etapa posrosista. Santa Fe (1853- 1880)”, *Prohistoria*, año 1, n° 1, Rosario, 1997, p. 76.

²⁹ *Mensaje de los gobernadores, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Vol. 4, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972, p. 160.

³⁰ *Mensaje de los gobernadores, cit.*, p. 135.

³¹ *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 3, p. 415

³² *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 3, p. 54.

³³ *Registro oficial de la provincia de Santa Fe*, T. 4, p. 55.

conocían a la gente. Lo que significaba un problema, especialmente en la campaña, donde se dejaba en manos de personas que tenían vínculos de vecindad o incluso familiares, el establecimiento del impuesto. En la percepción se entremezclaron entonces intereses públicos con negocios privados: “...*mientras rigurosos procedimientos se han adoptado con algunos contribuyentes, otros han sido eximidos de él, y ricos propietarios han pasado hasta cuatro años sin pagar contribución alguna.*”³⁴

La necesidad de contar con más recursos fiscales hizo que los gobiernos recurrieran cada vez más a la presión fiscal sobre la población tomando medidas para mejorar la recaudación, no obstante el problema no alcanzaba a solucionarse. Por un lado, la presión fiscal llevó a que muchos contribuyentes optaran por la evasión³⁵: estas prácticas eran reflejo de las actitudes que tomaban los contribuyentes frente a la fiscalidad, lo que demuestra la distancia que aún media entre la realidad y el ideal de Estado organizador y unificador.

Una mirada del período nos muestra que la aparición de nuevos ramos a presupuestar fue consecuencia de la extensión de funciones por parte del Estado Provincial donde si bien la justicia y la policía continuaban siendo ramos fundamentales, comienzan a aparecer otros rubros que no tenían como fin principal la coacción. Así de nueve rubros en los que se dividían los presupuestos de 1856- 61, se pasó a más de veinte en los presupuestos del período 1863- 69.

Los frenos que encontraron los gobiernos en la recaudación de tributos provocó que la administración, en vez de dedicar esfuerzo a mejorar la percepción, tomara prestamos en los Bancos, lo que significó un fuerte endeudamiento del Estado. La dificultad de percepción de las rentas y el aumento constante de gastos llevaron al crecimiento de la deuda provincia. En el presupuesto de la provincia para 1870 más de mitad de los ingresos se destinaron al pago de los *créditos de los Bancos*.

A lo largo de esta investigación hemos podido comprobar que las formas de la fiscalidad eran el producto de un tiempo y unas circunstancias históricas determinadas. Las decisiones en materia fiscal fueron resultantes de la suma de una voluntad concreta de obtener recursos y orientar las formas de extracción, por un lado, y las condiciones que la organización política –equilibrio de poderes- y económica –riqueza- de esa

³⁴ *Mensaje de los gobernadores, cit.*, p 233.

³⁵ JÁUREGUI, Luis, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855”, en Luis Abortes Aguilar y Luis Jáuregui (comp.), *Penuria sin fin, historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, Instituto Mora, México, 2005.

sociedad permitía, por otro. El poder político no podía llevar su capacidad de imposición más allá de los límites de su poder fáctico ni obtener más recursos que los que un cierto sistema económico ofrecía. Adentrarnos en la investigación desde la fiscalidad nos permitió abordar algunas cuestiones en torno a la forma en que el Estado provincial fue construyendo su poder al interior de un Estado Nacional que también estaba en proceso de construcción.

Intentaremos abordar en profundidad cada una de estas etapas en la tesis doctoral. Muchas cuestiones quedan aun por analizar. La coerción estatal define en su ejercicio un ámbito territorial y ello supone el desarrollo de una serie de medios que acrecienten no sólo su fuerza armada sino su capacidad de controlar, vigilar, castigar, educar, juzgar y hasta transformar los hábitos y costumbres de la población.

El Estado busca ampliarse y fortalecerse tanto en la ciudad como en la campaña, que se agranda y se puebla en la segunda mitad del siglo XIX. Pero las sucesivas autoridades de la ciudad tendrán serias dificultades en construir un elenco más o menos estable y fiel de funcionarios, frente a la escasez de recursos y las recurrentes crisis políticas.

Bajo la designación de estas autoridades subyacía aun la idea, según la cual organizar el territorio tenía como principal actividad propender a la “policía” (a la convivencia), refrenar los excesos (pretender de la presencia un efecto depresivo de la delincuencia), poner en orden la campaña, evitar abusos y, sobre todo, garantizar una recta administración de la justicia. Estas eran las expectativas manifiestas por las que las autoridades santafesinas alimentaban la designación de policías, pero también otras como la de Alcaldes mayores y Jueces de Paz. En la práctica, estas autoridades no sólo pretendieron el control de la sociedad en su conjunto, sino también su adhesión y lealtad.

Intentaremos abordar el proceso de construcción estatal desde la óptica de la administración de la Justicia. En el proceso de formación de Estado no estuvo ausente la puesta en marcha de una nueva estructura judicial. El análisis de los cambios operados en el ordenamiento institucional y normativo de la justicia en Santa Fe nos brindara elementos necesarios para la comprensión de este proceso.