

La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)

Luz Irene Pyke

*páginas* / año 13 – n° 33 Septiembre - Diciembre / ISSN 1851-992X/ 2021

<http://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas>

DOI: 10.35305/rp.vi33.553

**páginas**

Revista digital de la Escuela de Historia  
Universidad Nacional de Rosario

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

### **Financial capacity as criterion to conform and maintain municipal governments in Argentinian national territories. The case of Misiones (1897-1927)**

**Luz Irene Pyke**

Instituto de Estudios Sociales y Humanos,  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,  
Departamento de Historia,  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales,  
Universidad Nacional de Misiones (Argentina)  
ORCID 0000-0002-4754-297X  
luzpyke@gmail.com

#### **Resumen**

El artículo analiza la importancia de la capacidad fiscal como criterio en los procesos de conformación y continuidad de gobiernos municipales en territorios nacionales argentinos, centrándose en el caso de Misiones entre 1897 y 1927. A través de la observación sobre diversas fuentes de orden nacional, territorial y municipal, se sostiene que este criterio implícito, emanado de determinadas concepciones jurídicas, influyó los registros oficiales vinculados a la situación fiscal de las municipalidades enfatizando las situaciones de solvencia o superávit fiscal, especialmente cuando éstos estaban destinados a ser presentados ante autoridades superiores o a ser publicados en forma de memorias. Debido a que para las autoridades superiores la capacidad de financiarse con recursos fiscales propios constituía uno de los factores centrales para determinar tanto la conformación de un nuevo concejo municipal, como fundamentalmente su continuidad, el artículo sostiene además que la exhibición de presupuestos y balances de caja superavitarios o equilibrados constituyó para los concejos municipales una práctica posible cuyo objetivo principal era asegurar su supervivencia.

#### **Palabras Clave**

Municipalidades; fiscalidad local; territorios nacionales; superávits; autonomía.

#### **Abstract**

Esta obra está sujeta a la Licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



The article analyzes the importance of the financial capacity as a criterion to conform and maintain municipal governments in Argentinian national territories, focusing in the case of Misiones between 1897 y 1927. By observing several different sources at the national, territorial and municipal level, it states that this implicit criterion, emanated from certain juristic conceptions, influenced the official records, which mostly emphasized fiscal surplus situations. This was specially so when the records were destined to be published as official memoirs or presented to higher government authorities. Since to the superior authorities the capacity to finance themselves with their own resources, was a main factor to determine the conformation of a new municipal council and, most importantly, its continuity, the papers argues that the exhibition of financial surpluses constituted to municipal councils a feasible practice to ensure their survival.

**Keywords**

Municipalities; local taxation; national territories; surplus; autonomy.

**Introducción**

En Hispanoamérica, la transición desde el antiguo régimen hacia los estados nacionales liberales a lo largo del siglo XIX implicó un proceso de redefinición de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. La construcción de nuevas centralidades de orden nacional enfrentó numerosas dificultades para lograr un equilibrio frente a los pluralismos locales, que estuviera regulado por la soberanía de la ley. En este marco, la institución municipal ha sido tensionada en cada configuración política en lo que se ha denominado como su “naturaleza doble y ambigua”: por un lado ha sido considerada como una institución de representación de intereses locales frente al poder central, mientras que por el otro, los estados en formación han buscado subordinarla y transformarla en su representante en el territorio (Morelli, 2007: 116). A lo largo de las distintas experiencias políticas hispanoamericanas del siglo XIX, la cuestión municipal involucró, de este modo, discusiones en torno a la centralización y descentralización de funciones, el derecho al autogobierno local y los distintos grados de autonomía. La institucionalización de las municipalidades resultó, por lo tanto, en procesos de articulación complejos entre gobiernos locales y superiores que no siguieron un único modelo ni tuvieron una evolución lineal (Canedo y Pyke, 2020; Celaya Nández, 2019; Miranda Pacheco, 2012; Mendoza García, 2012; Morelli, 2007; Chiaramonti, 2007).

En la Argentina la conformación de gobiernos municipales tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XIX, constituyendo un proceso tardío en comparación a los de otros casos Hispanoamericanos. Ello se debió a la particularidad dada en el caso rioplatense por la gradual supresión de los cabildos y la posterior absorción de sus potestades por parte de los gobiernos provinciales durante las primeras décadas del siglo XIX, no siendo reemplazados entonces por nuevas instituciones locales de atribuciones municipales equiparables (Ternavasio, 1991: p. 58-67). De manera que la constitución de gobiernos municipales en Argentina se inscribió en el marco del

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

amplio y complejo proceso de organización y consolidación del estado nacional, a través del cual las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se fueron dirimiendo y redefiniendo.<sup>1</sup>

Fue en el marco de los diálogos, negociaciones y pugnas entre los gobiernos provinciales pre-existentes y el gobierno nacional emergente en torno a la organización política e institucional de la Argentina, que la Constitución Nacional sancionada en 1853 delegó en los gobiernos provinciales la definición de legislaciones propias para la organización de gobiernos municipales (Ternavasio, 1991). De este modo, las provincias ensayaron diversas normativas para la conformación de municipalidades cuyas implementaciones, sin embargo, respondieron a diferentes temporalidades, intereses y desafíos. En este sentido, la implementación de municipalidades le permitió a los gobiernos provinciales delegar ciertas potestades hacia estos ámbitos locales, generando o reformulando nuevas jurisdicciones en términos territoriales, políticos o fiscales, e incorporando nuevos actores vinculados a su construcción. Las municipalidades se constituyeron asimismo en nuevos ámbitos de participación política en los que diversos sectores locales podían encontrar representación y constituirse como interlocutores frente a los gobiernos provinciales o centrales.

En este contexto, la constitución y consolidación de una fiscalidad local a través de la cual financiarse ha sido uno de los principales desafíos enfrentados en los procesos de instalación de las nóveles municipalidades. Durante la segunda mitad del siglo XIX, las relaciones entre las potestades fiscales del estado nacional emergente, las provincias y los municipios fueron dirimiéndose conforme el sistema rentístico ideado por Alberdi, aunque no sin atravesar tensiones y conflictos.<sup>2</sup> Las investigaciones realizadas hasta el momento sobre diversos aspectos vinculados al desarrollo de la fiscalidad municipal han dado cuenta no sólo de una heterogeneidad importante entre los diversos casos estudiados sino también de la complejidad de los procesos que confluían e influían en ella. Si bien la capacidad de lograr el autofinanciamiento estuvo en gran medida condicionada por las áreas que cada municipalidad tuviera que financiar según su particular régimen normativo, los diversos estudios realizados hasta el momento dan cuenta de que también influían en ella cuestiones centrales como las estrategias de recaudación de impuestos implementadas, las posibilidades de acceder a otras fuentes de financiamiento y,

---

<sup>1</sup> Si bien este periodo ha sido interpretado como de mayor centralización en detrimento de los poderes locales, diversos estudios han ofrecido en los últimos años una imagen de mayor complejidad sobre las tensiones entre los gobiernos provinciales y el nacional, en el que el protagonismo de los poderes locales cobra mayor relevancia en la constitución del emergente poder central (Alonso y Bragoni, 2015; Bragoni y Míguez, 2010).

<sup>2</sup> Entre los trabajos que han abordado el proceso de conformación de una nueva fiscalidad de orden nacional en Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX podemos citar los de Cortés Conde (2015), Garavaglia (2015); Carmagnani (2011), Oszlak (2004), Montequín (2000). Por su parte, en los últimos años se han realizado nuevos estudios centrados en casos provinciales entre los que pueden mencionarse De los Ríos (2017) para el caso de Santa Fe, Herrera (2017) para Tucumán, Alvero (2011) para Catamarca y Schaller (2012) para Corrientes.

particularmente, las relaciones y vínculos construidos con los niveles de gobierno superiores (provinciales o nacional).<sup>3</sup> Al margen de las particularidades de cada caso, estos trabajos estimulan las reflexiones sobre las dimensiones políticas de la fiscalidad municipal, en tanto eje relevante dentro de los procesos de articulación política entre los gobiernos (Celaya Nández, 2019).

En este artículo proponemos un análisis sobre un aspecto aún poco explorado de este proceso como lo es la fiscalidad municipal bajo el régimen de territorios nacionales de la Argentina, a través del caso de la gobernación de Misiones. A diferencia de las provincias, los territorios nacionales fueron gobernaciones creadas en 1884 por el gobierno nacional sobre los territorios incorporados al nordeste y sur de la Argentina durante la década anterior, ofreciendo casos con dinámicas particulares debido a que constituían jurisdicciones en principio altamente centralizadas.<sup>4</sup> Si bien bajo este régimen los gobernadores eran designados en forma directa por el gobierno nacional y carecían de atribuciones fiscales propias, la ley contemplaba que las secciones o departamentos que superaran los mil habitantes pudieran conformar a través de elecciones directas un concejo municipal de cinco miembros, cuyas atribuciones incluían cobrar impuestos locales y sancionar sus propios presupuestos. Este régimen político e institucional presenta entonces sugestivas paradojas entre instancias con mayores atribuciones autonómicas a nivel municipal, pero centralizadas en nivel de la gobernación.

Aunque el conocimiento sobre la instalación de estas nóveles municipalidades en los territorios nacionales es escaso aún, los estudios de caso disponibles dan cuenta de un proceso diverso, influenciado tanto por las diferentes configuraciones y trayectorias políticas locales, como por la diversidad de articulaciones posibles entre éstas y los gobiernos centrales, a veces más armónicas y fluidas, otras más tensas y conflictivas. Así, mientras los casos patagónicos de Río Negro y Neuquén, parecen haber atravesado mayores dificultades y conflictos, los casos nordestinos de Chaco y Misiones presentan mayor solidez y estabilidad (Varela, 2020; Pyke, 2020a y 2020b; Ruffini, 2007; Gallucci, 2005; Leoni, 2002). No obstante, todas las investigaciones han destacado en mayor o menor medida situaciones de intervención e incluso de disolución de concejos municipales, aún contando con la cantidad de habitantes requerida por ley. Algunas explicaciones respecto de las dificultades en la instalación de municipalidades en los territorios nacionales se centran en las características centralistas de este régimen y este período (Varela,

---

<sup>3</sup> Entre los trabajos que han analizado diversos aspectos de la fiscalidad municipal en Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX podemos mencionar los de Conti y Boto (1997) y Fandos y Remy (2011) para el caso de San Salvador de Jujuy, Sanjurjo De Driollet (2004) para los municipios de la provincia de Mendoza, Bonaudo y Zonzogni (1997) para los de la provincia de Santa Fe y Canedo (2018) para los del Estado de Buenos Aires. Otros trabajos centrados en la conformación de gobiernos municipales como los de Kozul (2020) para el caso de Paraná, de Hernández Aparicio (2020) para San Salvador de Jujuy no han dejado de destacar la relevancia de los aspectos fiscales en los mismos.

<sup>4</sup> Estos territorios fueron los de Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Entre 1900 y 1943 también existió el territorio de Los Andes en el noroeste, que fue luego disuelto e incorporado a las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

2020; Ruffini, 2007), mientras que otras destacan la influencia de intereses políticos coyunturales (Leoni, 2002).

Lo cierto es que en los territorios nacionales el estatus de municipalidad electiva o “autónoma” -como se las denominaba- no era ciertamente una condición irreversible, y que el criterio poblacional no garantizaba acceder a él. En este artículo proponemos que de hecho, pese a lo escrito en la letra de la ley, las condiciones para acceder al status de municipalidad electiva estuvieron fuertemente influenciadas por un conjunto de concepciones políticas que hicieron hincapié en la capacidad financiera como principal fuente de autonomía política de los gobiernos locales (Gallucci, 2020). En este sentido, sin minimizar la influencia que los intereses y conflictos políticos pudieron tener en los procesos de conformación de municipalidades, argumentamos que ante las autoridades superiores la capacidad de financiarse con recursos fiscales propios constituía uno de los factores centrales para determinar tanto la conformación de un nuevo concejo municipal, como fundamentalmente su continuidad.

A través del análisis realizado sobre diversas fuentes de orden nacional, territorial y municipal para el caso del territorio de Misiones y sus municipalidades, planteamos que estas concepciones influenciaron fuertemente los registros oficiales vinculados a la situación fiscal de las municipalidades, en especial cuando éstos estaban destinados a ser presentados ante autoridades superiores o a ser publicados en forma de memorias, enfatizando las situaciones de solvencia o superávit fiscal. En este artículo sostenemos que la exhibición de presupuestos y balances de caja superavitarios constituyó una práctica cuyo objetivo principal era asegurar la supervivencia de las municipalidades constituidas, ante las autoridades superiores de gobierno.<sup>5</sup>

Consideramos que este enfoque permite un análisis sobre la fiscalidad municipal cuyo foco se centra en las estrategias desplegadas por los gobiernos locales para defender su derecho al autogobierno frente a las autoridades centrales. La exhibición de capacidad financiera se presentaba entonces fundamentalmente como un recurso de orden político que les permitía a estos gobiernos municipales incipientes fortalecer sus posiciones frente al gobierno central. Creemos que el caso analizado brinda la oportunidad para repensar el problema de la fiscalidad en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, sus usos políticos y la influencia de éstos en los registros disponibles de la época.

Para este trabajo se han consultado fuentes escritas diversas de orden nacional, territorial y municipal como memorias e informes de gobierno, y libros de actas

---

<sup>5</sup> La práctica de la “doble contabilidad” por parte de autoridades municipales en contextos de mayor centralización política con el objetivo de conservar su autonomía económica y poder político local, ha sido también advertida y analizada por García Mendoza para el caso de los municipios de la Mixteca Alta de México, durante la segunda mitad del siglo XIX (2012). Un caso inverso lo presentaron las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires entre 1854 y 1860 estudiadas por Canedo (2018), en las que el proceso de elaboración de presupuestos municipales deficitarios brindó oportunidades a los nuevos gobiernos locales para construir vínculos políticos con la legislatura y el gobierno central.

municipales que incluyen desde presupuestos de gastos y balances de caja, hasta notas y disposiciones circulares elevadas y recibidas entre distintas autoridades. No obstante, las memorias han resultado de particular interés ya que se trata de publicaciones oficiales en las que además se encuentran plasmadas concepciones e ideas sobre el gobierno por parte de diferentes autoridades a lo largo del período analizado.

La especificidad de las fuentes analizadas a los fines de este trabajo ha determinado, por su parte, el recorte particular propuesto. El mismo se extiende desde 1897, cuando se ubica la primera fuente que refiere a la relación entre la capacidad financiera y la autonomía municipal, hasta 1927 cuando se publica la última memoria oficial analizada. Este recorte comprende los primeros años de conformación de los territorios nacionales y sus gobiernos municipales, hasta la década de 1920. A partir de 1930, puede decirse que tanto la crisis económica global como la crisis política nacional generan una serie de cambios en las relaciones entre los gobiernos centrales y los territorios nacionales que merecerían un tratamiento propio.

El artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se abordan los aspectos fundamentales del régimen municipal en los territorios nacionales, y del criterio poblacional para acceder al estatus de municipalidad electiva. En la segunda sección se profundiza sobre los procesos de instalación de municipalidades en los territorios nacionales, particularizando en el caso de las municipalidades del territorio de Misiones. La tercera sección está centrada en el análisis de las concepciones que vincularon la capacidad financiera con las posibilidades de constituir nuevas municipalidades en los territorios. En la última sección se examinan diversos registros como presupuestos de gastos y balances de cajas para dar cuenta de la exhibición recurrente de superávits fiscales ante autoridades superiores.

### **El régimen municipal de los territorios nacionales**

Los territorios nacionales fueron diez gobernaciones creadas en 1884 por el gobierno nacional sobre los extensos territorios incorporados al nordeste y sur de la Argentina, durante la década anterior. A diferencia de lo que sucedía en las provincias que conformaban el naciente estado nacional, estas gobernaciones constituían jurisdicciones en principio centralizadas y dependientes del gobierno nacional. El régimen político-institucional de los territorios nacionales estaba regido por la ley nacional 1532 sancionada en 1884, la cual tuvo entre sus objetivos políticos fundamentales, el de conformar unidades políticas territoriales de baja autonomía, claramente diferenciadas de las provincias. Se trató de un régimen de gobierno que se mantuvo, a pesar de los diversos problemas que enfrentó su implementación, por cerca de siete décadas hasta que se inició el proceso de conversión de estas gobernaciones en provincias argentinas.

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

En principio, las gobernaciones de territorios nacionales no constituían instituciones de auto-gobierno, debido a que los habitantes de los territorios no estaban habilitados para elegir representantes ejecutivos por medio del sufragio. Los gobernadores de los nuevos territorios debían ser designados por el Poder Ejecutivo Nacional en acuerdo del Senado, encontrándose bajo la dependencia del Ministerio del Interior de la Nación. En materia fiscal, éstos gobernadores sólo proponían un presupuesto ante el gobierno nacional, administrando luego los fondos proporcionados por éste, no contando con la atribución de recaudar recursos y conformar un tesoro propio. Por su parte, si bien el gobernador era la máxima autoridad del territorio, todas las demás autoridades territoriales eran designadas por el gobierno central, por lo que éste convivía con una serie de funcionarios cuyas oficinas dependían de los ministerios nacionales, y que no se encontraban bajo su autoridad, actuando a menudo con autonomía de ésta. Entre ellas se encontraba por caso la oficina de rentas, dependiente de Hacienda Nacional (Leoni, 2012). El hecho de que este aspecto central de la administración territorial se encontrara fuera de la órbita de la gobernación ha sido una de las razones por las que se ha interpretado que, bajo este régimen, la misma se encontraba debilitada y limitada en su capacidad de gobierno y administración (Ruffini, 2007: p. 179).

No obstante, estas atribuciones electivas y fiscales limitadas otorgadas a las gobernaciones contrastaban notoriamente con el régimen de gobiernos municipales que se estableció para los territorios. Según éste, las secciones –también llamadas departamentos- que hubiesen alcanzado los mil habitantes, estaban habilitadas a conformar a través de elecciones directas un concejo municipal de cinco miembros, cobrar impuestos locales y sancionar sus propios presupuestos.<sup>6</sup> Ello se dispuso así debido a que, durante los debates parlamentarios de la ley orgánica de territorios, se consideró que las municipalidades debían ser las células primarias para el aprendizaje cívico, es decir la “escuela” en la que los habitantes del territorio empezarían a “educarse” y “prepararse tranquilamente para la vida democrática” (Ruffini, 2007: p. 69-70). En este marco, también los jueces de paz serían electivos en las secciones que contaran con un concejo municipal constituido. De este modo, las municipalidades eran las únicas instituciones locales de auto-gobierno, con capacidad para desarrollar procesos eleccionarios y recaudar diferentes tipos de impuestos. Estas atribuciones hicieron que estas municipalidades fueran comúnmente conceptuadas como “autónomas” durante el periodo, tanto por ellas mismas como por parte de gobernadores y otros funcionarios de gobierno.

Los concejos municipales constituían cuerpos colegiados compuestos por cinco miembros, entre los cuales se elegía un presidente y se distribuían distintas comisiones como higiene, hacienda y obra pública. Las elecciones se debían realizar sobre un padrón en el que debían inscribirse “todos los habitantes domiciliados en la sección respectiva mayores de dieciocho años expresando la nacionalidad, estado,

---

<sup>6</sup> Las secciones, también llamadas departamentos eran divisiones territoriales según criterios geográficos.

profesión y si saben leer y escribir” (art. 27°), excluyéndose el requisito vinculado a la condición de propietario.

A estas atribuciones de carácter electivo que se reconocían a estos concejos se le sumaban además las de carácter fiscal para “establecer impuestos municipales” o “fijar multas” a los infractores de ordenanzas, pudiendo asimismo administrar los bienes y fondos municipales. Por una reforma a la ley orgánica 1532/1884 realizada en 1890, estas las atribuciones municipales más bien laxas, fueron detalladas en materia de higiene, control de alimentos, provisión de servicios públicos, construcción de caminos y venta de tierras fiscales, reafirmando además la potestad de los gobiernos locales para fijar impuestos municipales y multas a los infractores de sus ordenanzas. Además, se especificaron las rentas municipales como compuestas por las contribuciones directas sobre propiedades del ejido municipal, el 40% de las patentes comerciales e industriales (el 60% restante era percibido por el estado nacional), las patentes sobre rodados y establecimientos recreativos (teatros, circos, canchas, etc.), los impuestos sobre limpieza, alumbrado, abasto, delineación y contraste de pesas y medidas, y las multas por infracción de ordenanzas. Los concejos podían asimismo dictar presupuestos de gastos y administrar sus bienes.

Los servicios como la instrucción pública o la seguridad no corrían en principio por cuenta de las municipalidades, sino del gobierno nacional que actuaba a través de sus ministerios y agencias en el primer caso, y de la gobernación en el segundo. Sin embargo, en el caso de la instrucción pública las municipalidades sí debían aportar el 15% de sus rentas mensuales al tesoro del Concejo Nacional de Educación que administraba las escuelas de todo el país.<sup>7</sup> Servicios como la provisión de agua, el alumbrado público, la luz eléctrica o la recolección de residuos debían ser provistos por la municipalidad bajo la modalidad que cada concejo determinara, lo que podía incluir licitaciones o la inversión y administración directa del concejo.

Los ámbitos municipales eran, de este modo, la principal institución de autogobierno de los territorios, con capacidad de recaudar y administrar un tesoro propio. No obstante, como se ha señalado, el criterio demográfico establecido por la ley para conformar un gobierno local de estas características merece una mención especial. Este criterio también había sido adoptado para determinar las condiciones según las cuales un territorio podría acceder al status de provincia argentina, o bien conformar una legislatura. Según lo establecido en la ley, los territorios que contaran con una población de sesenta mil habitantes estarían en condiciones de convertirse en provincias.

El criterio demográfico probó ser notoriamente ineficaz en la práctica como factor determinante en la conversión de territorios en provincias. Si bien en 1920 un censo específico de territorios nacionales determinó que tanto el territorio de La Pampa como el de Misiones sobrepasaban los sesenta mil habitantes, no fue sino la década de 1950 que ambos fueron convertidos en provincias. Las razones por las cuales la

---

<sup>7</sup> Ley Nacional N° 1420/1884 de Educación Común.



## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

conversión de los territorios en provincias no respetó los criterios demográficos establecidos por ley ha sido materia de debate en la historiografía argentina.<sup>8</sup>

Si bien no es el objetivo de este trabajo profundizar sobre esta cuestión, proponemos retomar algunos aportes recientes realizados al respecto, que permiten poner en perspectiva las diversas concepciones jurídicas imperantes por entonces en torno al problema de autonomía política de los gobiernos locales y las condiciones requeridas para acceder a ella. Como ha señalado Gallucci (2020), hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, existía cierto consenso entre los juristas más importantes de la Argentina respecto de la insuficiencia del criterio demográfico como fuente de autonomía de un territorio nacional. La pregunta sobre las características o condiciones que debía reunir un territorio para ser considerado como una provincia dotada de autonomía no recibió, sin embargo, respuestas unánimes. Muchos juristas buscaron responder al interrogante volviendo la mirada hacia las provincias existentes para observar y definir en ellas los atributos a través de los cuales obtenían su carácter autónomo. Entre ellos, algunos afirmaron abiertamente que el factor determinante de la autonomía política era en efecto la capacidad económica y financiera. Sostenían que en la medida en que una gobernación no fuera capaz de solventarse financieramente con su propio tesoro, no podía considerarse como verdaderamente autónoma. El problema que planteó esta definición, por ese entonces, era que en efecto existían provincias argentinas que podían ser señaladas como carentes de dicha capacidad económica, debido a su persistente dependencia financiera del gobierno nacional. La definición permitía entonces abrir la cuestión sobre la irreversibilidad de la calidad autónoma de las provincias, o en términos generales, de cualquier forma de gobierno local.

Al respecto de este debate, nos interesa destacar aquí esta última noción que vincula la capacidad financiera a la condición autónoma de un gobierno y que, por lo tanto, convierte a ésta en un atributo reversible en función de dicho criterio económico. Estas concepciones parecen haber sido particularmente influyentes en los procesos de conformación de gobiernos municipales en los territorios nacionales. Lejos de estar determinada por el criterio demográfico, en la instalación de municipalidades en los territorios la capacidad financiera se constituyó como uno de los factores de mayor relevancia para determinar no sólo la constitución de nuevos concejos municipales electivos sino, especialmente, su continuidad.

### **La instalación de municipalidades en los territorios nacionales**

El conocimiento sobre la instalación de municipalidades en territorios nacionales no es actualmente abundante. No obstante, los estudios de caso disponibles dan cuenta de que a pesar de que la normativa municipal constituía una legislación en principio común para todos los territorios, este proceso estuvo en gran medida condicionado

---

<sup>8</sup> Sobre estas discusiones puede consultarse Gallucci (2014).

por las diversas trayectorias locales. En el territorio de Rio Negro, por caso, la instalación de gobiernos municipales atravesó un proceso de contracción antes que de expansión, al suprimirse hacia 1910 tres de las cuatro municipalidades instaladas hacia fines del siglo XIX (Ruffini, 2007; Verla, 2020). En el territorio de Neuquén, la instalación del concejo municipal de su ciudad capital homónima, sufrió dilaciones entre 1906 y 1911 debido a las dificultades para regularizar los cargos electivos (Gallucci, 2005). Por el contrario, en el caso del territorio de Misiones la instalación de municipalidades parece presentar una mayor continuidad y estabilidad no sólo político-institucional, sino también fiscal, expandiéndose los concejos de uno a tres entre 1883 y 1913 (Pyke, 2020a y 2020b). La diversidad de situaciones observadas da cuenta de que el proceso de conformación de municipalidades bajo éste régimen no fue lineal ni uniforme.

Algunas interpretaciones sobre las dificultades para conformar municipalidades en los territorios nacionales han hecho énfasis en los problemas para regularizar los concejos a través de elecciones, ya sea por la renuncia de sus integrantes o por la impugnación de su legitimidad debido a los recurrentes conflictos entre facciones locales (Varela, 2020; Ruffini, 2007; Gallucci, 2005). De manera que las disoluciones de concejos municipales no eran infrecuentes, y sus causas respondían a diversos factores e intereses. En otras palabras, las municipalidades conformadas podían perder su status por motivos de variada naturaleza, lo que vuelve a revelar el hecho de que el criterio demográfico tenía un peso relativo.

En los casos en los que no era posible conformar concejos municipales, o los existentes eran disueltos, se recurría a otras formas de gobierno local llamadas comisiones municipales o comisiones de fomento. La diferencia fundamental entre éstas y los concejos municipales residía en el hecho de sus miembros eran designados en forma directa por el gobernador del territorio, perdiendo por lo tanto su carácter electivo, aunque conservando ciertas atribuciones fiscales.

Aún con los retrocesos mencionados, los procesos de instalación de gobiernos municipales en los territorios nacionales continuaron su curso durante la primera década del siglo XX. Hacia 1915, según el registro del Ministro del Interior, existían unas treintatré municipalidades, esparcidas en ocho gobernaciones, como se observa en el cuadro I. No resulta extraño que haya sido el territorio de La Pampa el que contara con la mayor cantidad de municipalidades instaladas, debido a que era el de mayor población según el censo nacional de 1914. Sin embargo, en el resto de los casos no puede afirmarse que exista una relación evidente entre una mayor población y la cantidad de municipalidades existentes.

**Cuadro I.** Municipalidades y comisiones de fomento en cada gobernación según el registro del Ministerio del Interior publicado en 1916.

<b>Gobernación</b>	<b>Población según censo de 1914</b>	<b>Municipalidades</b>	<b>Comisiones de Fomento</b>
--------------------	--------------------------------------	------------------------	------------------------------

**La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

La Pampa	101.338	15	11
Chubut	23.065	5	--
Misiones	53.563	4	8
Río Negro	42.242	3	2
Chaco	47.274	2	3
Neuquén	28.866	2	2
Formosa	19.281	1	--
Santa Cruz	9.948	1	3
Tierra del Fuego	2.504	--	--
Total	328.081	33	29
<b>Fuente:</b> elaboración propia en base a Ministerio del Interior (1916, p. 22-23), y República Argentina (1916).			

El hecho de que no haya una relación evidente entre el peso poblacional de un territorio y la cantidad de municipalidades instaladas da cuenta de los problemas que acarrea el criterio demográfico como única regla establecida en la legislación vigente para la constitución de estos gobiernos locales. El principio demográfico no sólo fracasaba como criterio para conversión de los territorios en provincias, sino que tampoco era respetado en el caso de los gobiernos municipales.

**La municipalidades en el territorio de Misiones**

El proceso de instalación de municipalidades en el territorio de Misiones parece haber sido más estable y menos conflictivo que en los casos patagónicos citados de Río Negro y Neuquén. No obstante, si bien entre 1884 y 1934 el número de municipalidades constituidas en el territorio ascendió de una a diez (cuadro II), el mayor crecimiento parece haberse dado hacia la década de 1920, cuando la cantidad de gobiernos municipales se duplicó. Este proceso no estuvo, sin embargo, exento de algunos retrocesos, como lo fue la conformación y posterior disolución de la municipalidad de Santa Ana entre 1894 y 1903.

<b>Cuadro II.</b> Creación de gobiernos municipales en el territorio nacional de Misiones (1870-1930)	
1872	Posadas*
1889	Concepción de la Sierra
1894	Santa Ana (suprimida en 1903)
1913	Apóstoles
1914	Santa Ana
1923	San José San Ignacio San Javier

1925	Candelaria (1923)**
1934	Bonpland Corpus
*La municipalidad de Posadas fue creada por el gobierno de la provincia de Corrientes. **La municipalidad de Candelaria parece haber sido creada en 1923, aunque recién habría conformado su concejo a través de elecciones en 1925. <b>Fuente:</b> Elaboración propia.	

El gobierno municipal más antiguo del territorio de Misiones fue el de Posadas, que fue a su vez la ciudad capital y asiento de la gobernación de Misiones a partir de 1883. No obstante, esta municipalidad fue instalada por el gobierno de la provincia de Corrientes en 1872, casi una década antes de la creación del territorio.<sup>9</sup> Sin un pasado colonial, su poblamiento comenzó bajo el gobierno paraguayo durante la primera mitad del siglo XIX, y posteriormente bajo el gobierno de Corrientes tras la Guerra del Paraguay. Se consolidó como el centro de las principales actividades económicas de la región del Alto Paraná orientadas a la extracción de yerba mate y madera de ley, siendo además el municipio de mayor población del territorio, mayoritariamente de origen argentino. En un trabajo anterior hemos destacado que esta municipalidad supo mantener una estabilidad institucional y financiera durante el periodo estudiado, aunque sus relaciones con los gobernadores no fueron siempre armónicas (Pyke, 2020b y 2020c).

La segunda municipalidad del territorio fue la de Concepción de la Sierra, conformada en 1889. A diferencia de Posadas, Concepción cuenta con un pasado colonial vinculado a la reducción jesuítica del mismo nombre, que fue luego abandonada y destruida tras las guerras de independencia al iniciarse el siglo XIX. Su repoblamiento se inició bajo administración de la provincia de Corrientes durante la década de 1870, y sus actividades económicas se orientaron al desarrollo y la producción agropecuaria, y a la actividad comercial. Contó durante el período con una población reducida y estable, mayoritariamente de origen argentino. En trabajos previos realizados sobre este caso, hemos advertido, al igual que en el caso de Posadas, una estabilidad institucional y financiera sostenida a lo largo del periodo aquí analizado (Pyke, 2020a).

Poco después de la creación de la municipalidad de Concepción, se conformó el concejo municipal de Santa Ana. Se trata del primer intento de conformación de un gobierno municipal en el territorio que no pudo mantener su continuidad y que fue disuelto como tal en 1903. Si bien no disponemos de estudios preliminares que aborden este caso en profundidad, el hecho de que el mismo haya perdido su estatus municipal a pesar de contar con la población requerida para mantenerlo da cuenta

---

<sup>9</sup> El territorio nacional de Misiones fue creado en 1881, previo a la sanción de la ley orgánica de territorios nacionales 1532 de 1884.

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

de que las posibilidades de conformar y sostener estos concejos se vinculaban a otros factores políticos y fiscales.

Una década después de la supresión del concejo de Santa Ana, se conformó una nueva municipalidad pero en la colonia agrícola de Apóstoles. A diferencia de los casos anteriores, Apóstoles se originó en 1897 como una colonia oficial de inmigrantes polacos y ucranianos (austro-húngaros). Desde sus inicios estuvo orientada fuertemente hacia a la agricultura, experimentando un rápido crecimiento económico y poblacional. No obstante, algunos estudios preliminares dan cuenta de que tras su creación, el concejo municipal de Apóstoles atravesó severas dificultades tanto para regularizar su funcionamiento como para recaudar las rentas necesarias para sostener sus gastos (Pyke, 2019).

En 1914 se re-instaló el concejo municipal de Santa Ana, y a partir de 1923 se crearon cuatro nuevas municipalidades en San Javier, San Ignacio, San José y Candelaria. Posteriormente en 1934 se instalaron concejos en Bompland y Corpus. Desafortunadamente no contamos con estudios pormenorizados que nos permitan caracterizar estos últimos casos, pero es posible afirmar que al menos desde 1920 todas estas secciones excedían en más de cinco veces la población de más de mil habitantes requerida por ley para conformar gobiernos municipales, según fue constatado por el censo publicado en dicho año (Pyke, 2016). En este sentido, los resultados del censo pudieron haber influenciado la creación de estos nuevos concejos. Algunos de estos concejos eran inclusive los segundos en instalarse en una misma sección, como fueron los casos de San José, instalado en la misma sección de Apóstoles, y Bompland y Corpus en la misma sección de Candelaria.

## **La importancia de la capacidad financiera en la constitución de municipalidades**

Al igual que sucedía en las concepciones para acceder al estatus de provincia autónoma, en el caso de las municipalidades al criterio demográfico debían sumárseles otros atributos políticos y fiscales no explicitados en la letra de la ley. Sostenemos que en la práctica uno de los ejes fundamentales de esta discusión era la capacidad de estos gobiernos locales de sustentarse con rentas propias. Para comprender mejor esto, es necesario remitirse en primer término a la discusión en torno a las posibilidades de convertir a los mismos territorios nacionales en provincias autónomas ya que, en efecto, la capacidad de financiarse ha sido uno de los argumentos frecuentemente debatidos para estos casos. En este sentido, Gallucci ha demostrado recientemente que hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, el tratamiento que se hizo en el ámbito del derecho constitucional sobre esta cuestión da cuenta de que por entonces para la mayoría de los juristas la presencia de un determinado volumen demográfico no constituía una fuente de capacidad autonómica, y que de hecho, para algunos de ellos como Manuel Estrada, Manuel

## Luz Irene Pyke

Montes de Oca y Rodolfo Rivarola, era la capacidad económica y financiera el factor crítico de una verdadera autonomía (2020, p. 58). Estos tres juristas no sólo tuvieron influencia en el ámbito del derecho constitucional. En el caso de Manuel Montes de Oca se debe destacar que éste llegó incluso a estar al frente del Ministerio del Interior entre 1906 y 1907, del cual dependían los territorios nacionales, y por lo tanto sus municipalidades. Si bien su actuación al frente de este ministerio fue breve, se verá a continuación que la administración de estos espacios no le fue indiferente.

Si se tiene en cuenta que la conformación de municipalidades bajo el régimen de territorios nacionales implicaba la creación de gobiernos locales que gozaban de ciertos grados de autonomía -de los que inclusive no gozaban las mismas gobernaciones-, no resulta extraño que sus posibilidades de existencia y subsistencia estuvieran influenciadas por estas concepciones según las cuales la capacidad financiera era una condición indispensable para la existencia de un gobierno local relativamente autónomo. Por su parte, no es difícil deslindar de este primer argumento que a consecuencia de ello, si un gobierno local se mostraba incapaz de sustentarse con sus propias rentas, perdía con esto uno de los fundamentos principales de su condición de “municipalidad autónoma”. Aunque la importancia de la capacidad financiera en la constitución de municipalidades en los territorios no han sido un objeto de reflexión relevante para los juristas de la época, estos aspectos sí se hallan en los diversos informes y registros oficiales confeccionados por parte de distintas autoridades, tanto a nivel nacional como territorial y local, a lo largo del periodo analizado.

Uno de los testimonios más antiguos encontrados en las fuentes consultadas proviene precisamente del concejo de Santa Ana, la primera municipalidad disuelta del territorio de Misiones. En su primer libro actas municipales se encuentra una nota elevada por el concejo en 1897 al Ministerio del Interior con el objetivo de contestar a los cuestionamientos realizados por el entonces gobernador del territorio Juan José Lanusse (1896-1905) hacia su status de municipalidad electiva, bajo el principal argumento de su escasez de rentas. Frente a ello, el concejo municipal decidió manifestarle directa y enfáticamente al Ministro del Interior Quirno Costa que sus impuestos locales le proveían de la “renta necesaria” para atender sus gastos, y que las autoridades comunales funcionaban, por su parte, “siempre con regularidad”.<sup>10</sup>

Otro testimonio que da cuenta del peso que tenía la cuestión fiscal respecto del “funcionamiento de las municipalidades” durante estos años, se encuentra en la orientación de un breve cuestionario requerido en 1899 por el Ministerio del Interior, entonces encabezado por Felipe Yofre, a todas las gobernaciones de territorios nacionales. En este cuestionario, el ministro requería a los gobernadores información específica sobre los siguientes puntos:

---

<sup>10</sup> Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal de Santa Ana, 1894-1903, folio 55.

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

“1° - Regularidad en que funciona [el concejo municipal]; 2° - El monto y detalle de su presupuesto; 3° - El monto y detalle de sus rentas y regularidad con que las perciben; 4° - Si la inversión de las rentas se hace de acuerdo con las leyes y ordenanzas sobre la materia; 5° - Cómo se hace la rendición de cuenta.”<sup>11</sup>

Como se destaca notoriamente en la orientación del cuestionario, de lo que se trataba fundamentalmente era de conocer la situación financiera de las municipalidades instaladas en los territorios nacionales. Cuatro de los cinco ítems requeridos apuntaban en esa dirección, y solo el primero indagaba en la regularidad del funcionamiento de los concejos. El ministerio parece mostrarse de este modo más interesado en la solvencia financiera de las municipalidades que en su capacidad de conformarse y renovarse a través de la celebración periódica de elecciones, o de sesionar regularmente.

Hacia 1901 ya es posible encontrar, por su parte, expresiones oficiales por parte del Ministerio del Interior en las que se comenzaban a efectuar vinculaciones explícitas entre el criterio demográfico establecido por ley y la situación fiscal de las municipalidades. Esto se aprecia a propósito de un breve dictamen realizado por el Procurador del Tesoro referente a las atribuciones municipales, que fue luego adoptado por el Ministerio y enviado como resolución a todas las gobernaciones. En el mismo se afirmaba que:

“Al concederse por ley a una población el decreto [sic] de tener un gobierno municipal, se le concede un privilegio, es cierto, pero también esta concesión importa una carga, desde que ese gobierno al tener que costear su existencia con recursos propios está en la necesidad de procurarse rentas cobrando impuestos.

“La Ley N° 1532 en su art. 22, al conceder a las poblaciones ese derecho, ha tenido que consultar la situación en que éstas se encuentran, concediendo sólo la facultad de tener municipalidades a aquellas poblaciones que por su número de habitantes pueden sufrir pequeñas cargas sin que por ello se detenga su adelanto.

“Según dicho artículo, tendrían municipalidades sólo las secciones que tengan un número mayor de 1000 habitantes.”<sup>12</sup>

El informe es destacable ya que en el mismo se asocia abiertamente el criterio demográfico al criterio fiscal, siendo de alguna forma el primero la condición indispensable del segundo. Según esta concepción el criterio demográfico es válido sólo en tanto ofrece un piso de población capaz de tributar las rentas necesarias para el sostenimiento del gobierno municipal.

Este vínculo entre el criterio demográfico y el fiscal parece haber reformulado las discusiones posteriores sobre la conformación de municipalidades, pero en términos de cuánta población era realmente necesaria para generar los tributos capaces de financiar el gobierno local. Un argumento en esta línea, aunque de forma

---

<sup>11</sup> Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal de Concepción de la Sierra, 1889-1901, folio 501.

<sup>12</sup> República Argentina. Registro Nacional de la República Argentina (primer Cuatrimestre). Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1901, p. 13-14.

## Luz Irene Pyke

más bien implícita, fue ofrecido por el gobernador del territorio de Misiones Manuel Bermúdez en 1907, a propósito de un informe requerido por el entonces Ministro del Interior Manuel Montes de Oca, cuyo pensamiento estaba fuertemente influenciado por la concepción de la capacidad financiera como fuente de autonomía. Al realizar este informe, el gobernador Bermúdez afirmaba al respecto del régimen municipal de los territorios nacionales que:

“No es admisible el sistema actual que con sólo *mil habitantes* da derecho a un distrito o sección a tener municipalidad y juez de paz electivos. Con semejante proporción no puede esperarse que se satisfaga el anhelo del gobierno propio, tanto más difícil cuando más embrionarios son núcleos de población”<sup>13</sup>

El gobernador proponía por el contrario un piso de cinco mil habitantes como mínimo para conformar una municipalidad autónoma con un juez de paz electivo, y que las disposiciones generales especifiquen “con claridad las facultades que le son inherentes y los recursos que deban constituir su renta propia” (p. 30).

Más de una década después, y en un contexto en el que la misma conversión de algunos territorios en provincias comenzaba a ser puesta en discusión a nivel nacional por los gobiernos radicales, el gobernador de Misiones Héctor Barreyro presentaba en su memorial de gobierno ante el Ministerio del Interior de 1919 sus propias ideas respecto del régimen municipal de los territorios nacionales. En estas ideas, el vínculo entre el criterio demográfico y la capacidad financiera del gobierno municipal era ya explícito. En su memorial Barreyro se remitió de hecho al informe que él mismo había elevado anteriormente al respecto ante la Comisión de Territorios Nacional de la Cámara de Diputados. En este informe, el gobernador afirmaba que el régimen municipal de la ley 1532/1884 era “deficiente” al haber concedido a las poblaciones de más de mil habitantes el derecho a conformar “concejos autónomos”, ya que:

“Un pueblo de mil habitantes, que apenas es una humilde aldea, no posee, en primer lugar, los recursos necesarios para mantener una autonomía onerosa y poder atender y subvenir las necesidades de sus servicios, porque **sus rentas no pueden nunca alcanzar a cubrir el presupuesto de sus gastos**, máxime si se tiene en cuenta que todo está por hacerse en esos pueblos. [...] “[...] Con respecto a los municipios, creo prudente que la ley no les conceda autonomía, mientras el número de habitantes no alcance a 4.000, en un radio de dos mil quinientas hectáreas.”<sup>14</sup>

Como se aprecia en este pasaje, el criterio demográfico para definir el carácter de municipalidad autónoma tenía sentido únicamente en tanto se lo asociara a la capacidad financiera que generaría. En este sentido, la solvencia fiscal parece haberse constituido, en la mirada de las autoridades territoriales y nacionales, en uno de los factores determinantes en la conformación y la supervivencia de los

---

<sup>13</sup> Gobernación de Misiones (1907), p. 30-31, bastardillas originales.

<sup>14</sup> Barreyro (1919), p. 93-94, negritas nuestras.



## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

concejos municipales autónomos. Sin desestimar el peso que pudieron tener los problemas o conflictos políticos vinculados a la práctica electoral en la conformación y disolución de municipalidades, debe destacarse que en las expresiones de las fuentes citadas no se realizaron alusiones específicas hacia estos aspectos.

### **La presentación de presupuestos y balances superavitarios**

Al analizar diversas fuentes oficiales producidas y fundamentalmente las publicadas tanto por los gobiernos municipales, como por la gobernación de Misiones y el gobierno nacional a lo largo del período es posible advertir la persistencia en la exhibición de superávits fiscales. La contracara de esto es la reiterada omisión en la mayoría de los registros de los posibles problemas financieros que pudieron haber enfrentado las municipalidades. En esta sección se verá cómo esta persistencia en la exhibición de superávits fiscales se presentó de diferentes maneras en diferentes tipos de registros oficiales a nivel municipal, territorial y nacional.

Uno de los registros de orden municipal a través de los cuales se exhibían los superávits fiscales eran los cálculos de recursos y los presupuestos de gastos anuales que los gobiernos municipales confeccionaban. En estos casos, si bien no se trata de documentos que hayan estado destinados a publicarse, sí debían ser presentados ante la autoridad superior. Al respecto en trabajos anteriores hemos expuesto que si se observan los presupuestos que constan en los libros de actas de Posadas, Concepción de la Sierra y Apóstoles, se destacan la confección registros que exhibieran superávits o equilibrios fiscales, y cuando esto no ocurría, el “déficit” era poco significativo (Pyke, 2020a y 2020b). El caso de Apóstoles es el que mayormente se aleja de esta norma, aunque uno de los cuatro presupuestos disponibles están confeccionados en equilibrio (Pyke, 2019).

La confección de presupuestos anuales superavitarios o equilibrados por parte de los concejos no resulta, sin embargo, extraña. Los presupuestos eran proyecciones o cálculos, en otras palabras, estimaciones optimistas por parte de los concejos municipales que no tenían por qué reflejar la situación real de las finanzas locales. Sin embargo, si se tienen en cuenta las concepciones que vinculaban la capacidad financiera a la autonomía municipal, la confección de este tipo de estimaciones reforzaba las posiciones de los concejos frente a las autoridades superiores.

En este sentido, los registros que debieran dar cuenta del estado real de las finanzas municipales eran los balances anuales de caja, entre los cuales interesan para el presente análisis los que han sido publicados. Entre éstos, en las memorias oficiales de los gobernadores o del Ministerio del Interior también se ha hallado mayormente la exhibición de superávit fiscales en los ámbitos municipales. Por caso, la memoria del gobernador Gregorio López para el año 1914, muestra balances contables positivos para las municipalidades de Apóstoles y Concepción de la Sierra, como se detalla en el cuadro III.

<b>Cuadro III.</b> Balances de caja para el año 1913 de las municipalidades de Apóstoles y Concepción de la Sierra presentados en la memoria de gobierno del gobernador Gregorio López, expresadas en \$m/n.			
	Ingresos	Egresos	Balance
Concepción de la Sierra	10.142	7.786	+833*
Apóstoles	7.503	7.415	+88
*Registra un faltante por defraudación del secretario-tesorero. <b>Fuente:</b> Gobernación de Misiones (1915, p. 78-79).			

Gregorio López agregaba además en su informe que en el caso de Apóstoles, por tratarse de su primer año de existencia, la ordenanza de impuestos se había confeccionado “teniendo en cuenta que era la primera vez que el pueblo iba a ser tributario” por lo cual los gravámenes se habían “ajustado a las exigencias más indispensables de la localidad, de manera que su cumplimiento no ha ofrecido obstáculos de ninguna naturaleza”.<sup>15</sup>

Una década después, en un informe realizado por el gobernador Héctor Barreyro en 1925, publicado en las memorias anuales del Ministerio del Interior, también se exhiben balances contables superavitarios para varias municipalidades instaladas en el territorio. La información elevada por Barreyro al Ministerio del interior respecto de la situación financiera de las municipalidades es, no obstante, incompleta o dispar según cada caso como se aprecia en el cuadro IV.

<b>Cuadro IV.</b> Cálculos de recursos y recaudación para el año 1925 de las municipalidades del territorio de Misiones según el informe del gobernador Héctor Barreyro al Ministerio del Interior, expresados en \$m/n.				
	Cálculo de recursos	Recaudación	Balance	Recaudación en concepto de contribución directa
Posadas	395.485,99	403.123,04	+7.637,05	--
Concepción	15.884	21.327,78	+5.443,78	4.697,64
San Javier	4.500	4.241	-259	817
San José	6.080	--	--	1.200
Apóstoles	21.777,88	--	--	2.965,47
Candelaria	--	11.008,82	--	2.183,02
Santa Ana	--	5.704,06	--	1.242,70
San Ignacio	16.685,16	--	--	7.237,51
<b>Fuente:</b> Ministerio del Interior (1926, p. 319-321).				

Como se advierte, sólo en los casos de Posadas, Concepción de la Sierra y San Javier se incluye el detalle de los cálculos de recursos para el año 1925 y de lo recaudado, exhibiéndose nuevamente importantes superávits en los dos primeros casos, y un déficit para el tercer caso, aunque menos significativo en comparación. No obstante, para las municipalidades restantes la información es dispar e incompleta. En los

<sup>15</sup> Gobernación de Misiones (1915), p. 78.

## La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)

casos de Candelaria y Santa Ana sólo se detalla la recaudación anual, omitiéndose el cálculo inicial de recursos para ese año. En los casos de San José, Apóstoles y San Ignacio, por su parte, se consigna el cálculo de recursos, pero se omite la recaudación total, ofreciendo únicamente cifras incompletas como lo recaudado en concepto de un solo rubro: la contribución directa.

Existen dos posibles explicaciones para estas omisiones y disparidades. Una es que, efectivamente, el gobernador no contaba la información completa sobre la situación financiera de estas municipalidades para el año 1925. La otra explicación es que Barreyro omitiera esta información, con el objetivo de evitar que estas municipalidades fueran vistas como “inviabiles” desde el punto de vista fiscal, ante el gobierno nacional.

En este sentido, al igual que Gregorio López, Barreyro iniciaba su informe sobre las municipalidades del territorio afirmando que “puede decirse que **todas ellas** han desempeñado **eficazmente** su cometido, a satisfacción de las poblaciones respectivas”.<sup>16</sup> No es extraño que sea Barreyro quien enfatice en la solvencia financiera de “sus” municipalidades, habiendo sido él mismo quién algunos años antes ponderara este aspecto como fundamental en su informe ante la Comisión de Territorios Nacional de la Cámara de Diputados.

Por último, disponemos de otro balance de caja publicado en forma de memoria en 1927, aunque en este caso por parte del mismo gobierno municipal de Concepción de la Sierra, en que se exhiben asimismo superávits fiscales. Esta memoria incluye al final una planilla con el balance de caja municipal desde enero a diciembre de dicho año, en el que se consigna “saldo que pasó del ejercicio anterior”, es decir, superávit del año anterior. Por su parte, si bien el balance presenta un “déficit” poco significativo, se aclara que en el mismo no se habían incluido los montos correspondientes al reintegro del 40% las patentes nacionales de dicho año por no haberse efectuado hasta ese momento el depósito correspondiente.<sup>17</sup> Además de los números exhibidos en esta planilla, el entonces presidente municipal Bernardo Larraburu afirmaba en esta memoria que “los **ingresos sobrepasaron en forma sensible** los cálculos del presupuesto”.<sup>18</sup> Aunque agregara que ello se explicaba en virtud de que “dicho cálculo viene prorrogándose desde 1924”, no deja de ser destacable que Larraburu haya optado por enfatizar en este aspecto.

Como se ha expuesto, distintos tipos de fuentes en diferentes momentos del periodo analizado presentan presupuestos y balances financieros en estado superavitario o equilibrado. Si bien en trabajos anteriores realizados sobre las finanzas de las municipalidades de Posadas y Concepción de la Sierra he dado cuenta de que ambas, las más antiguas del territorio, eran en términos generales financieramente estables y capaces de sustentarse con recursos propios, no sólo no hay elementos para concluir que esto haya sido así en forma permanente, sino que tampoco es posible

---

<sup>16</sup> Ministerio del Interior (1926) p. 319, negritas nuestras.

<sup>17</sup> Municipalidad de Concepción (1928), p. 9-10.

<sup>18</sup> Municipalidad de Concepción (1928), p. 8, negritas nuestras.

afirmar lo mismo respecto de las otras municipalidades que fueron creadas posteriormente. Por el contrario, resultados preliminares sobre el caso de Apóstoles dan cuenta de las graves dificultades financieras atravesadas por este gobierno municipal desde su creación en 1913 hasta los últimos registros disponibles de 1924. La misma supresión del primer gobierno municipal de Santa Ana que funcionó entre 1894 y 1903 es un indicio de que las dificultades financieras de las municipalidades no debieran subestimarse.

Algunos ejemplos de las dificultades financieras que las municipalidades debieron atravesar en distintos momentos, pueden encontrarse en los libros de actas municipales disponibles. A diferencia de las memorias y notas analizadas anteriormente, estas fuentes recogían las discusiones y debates que se desarrollaban durante las reuniones de los concejos y, en principio, no estaban destinadas a publicación. Estas características las hacían más sensibles a temas e informaciones conflictivas o problemáticas, como la falta de fondos. Si bien no es el objetivo de este trabajo profundizar en este aspecto, es posible mencionar algunas situaciones registradas que dan cuenta de que la estabilidad financiera municipal fue en varios momentos más una declamación que una realidad.

En Concepción de la Sierra, por caso, al discutirse la confección del presupuesto anual de gastos para el año 1897 se habló sobre la “la situación precaria por la que hoy atraviesa el pueblo” debido a “la poca entrada de dinero en las arcas municipales”.<sup>19</sup> Las actas de la municipalidad de Posadas, por su parte, registran hacia 1907 un ofrecimiento por parte del gobernador del territorio para gestionar “en caso de que la municipalidad quiera solicitar del P. E. N. [Poder Ejecutivo Nacional] una ayuda pecuniaria para regularizar su situación económica”.<sup>20</sup> Apóstoles también atravesó severas dificultades financieras y procesos de endeudamiento que han quedado plasmados en sus actas. Hacia 1923, el mismo presidente municipal informaba que la municipalidad acumulaba deudas por 4.239,17 \$m/n, existiendo en caja tan sólo 100,50 \$m/n.<sup>21</sup>

Pese a lo mencionado, entre las fuentes oficiales publicadas que se han expuesto en este trabajo no se han encontrado cálculos de recursos, presupuestos de gastos, balances de caja o alguna mención que de cuenta de estas dificultades, o de déficits recurrentes o pronunciados. Es por ello que argumentamos que para los gobiernos municipales la exhibición de superávits fiscales en los registros en forma de memorias publicadas, u otras documentaciones oficiales dirigidas a autoridades superiores, constituía una práctica vinculada a sus posibilidades de supervivencia.

## Conclusiones

En este trabajo hemos buscado dar cuenta de la importancia de las concepciones en torno a la capacidad financiera como fuente de atribuciones autonómicas en los

---

<sup>19</sup> Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal de Concepción de la Sierra, 1889-1901, folio 372.

<sup>20</sup> Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal de Posadas N° 11, 1905-1911, folio 278.

<sup>21</sup> Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal de Apóstoles, 1913-1923, folio sin número.

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

procesos de constitución de municipalidades en los territorios nacionales. A su vez, hemos mostrado como estas concepciones influenciaron los registros disponibles, particularmente los oficiales destinados a publicación o a ser presentado ante autoridades superiores, privilegiando las situaciones de superávit o equilibrio fiscal, y ocultando las situaciones financieras desfavorables.

En este sentido, si bien las dificultades y retrocesos en la constitución de gobiernos municipales en los territorios nacionales han sido comúnmente atribuidas a los conflictos locales facciosos, o al centralismo de los gobiernos nacionales, aquí nos hemos centrado en el rol de la solvencia fiscal o de la capacidad financiera. A través del caso del territorio de Misiones procuramos mostrar cómo la exhibición de presupuestos y balances de caja superavitarios constituyó para los concejos municipales una práctica política posible que les permitía fortalecer sus posiciones frente los niveles de gobierno superiores. Al constituirse la solvencia financiera en un valor central a la supervivencia y continuidad de los concejos, se produjo a su vez un cierto sesgo en los registros oficiales publicados.

Sin desestimar las razones o intereses de orden político que pudieron influir en los procesos de conformación de municipalidades en los territorios, proponemos que ante la ineficacia del criterio demográfico, la capacidad financiera se constituyó en un criterio implícito relevante. El acceso al status de “municipalidad autónoma” se vinculó no sólo a la cantidad de población requerida sino fundamentalmente a su capacidad de financiarse con rentas propias. En sentido inverso, este status podía perderse si la municipalidad probaba ser incapaz de sustentarse económicamente. En este marco, no resulta extraño que los gobiernos municipales hayan buscado ocultar sus dificultades financieras, y enfatizar situaciones favorables con el objetivo de proteger su status autónomo o electivo, al margen del éxito o fracaso de estas estrategias según cada caso. Consideramos que los resultados presentados contribuyen a repensar el rol político de la fiscalidad en las relaciones entre distintos niveles de gobierno, en el marco de procesos de construcción estatal comúnmente considerados como de mayor centralización.

### **Bibliografía**

Alonso, P. & Bragoni, B. (Eds.) (2015) *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa, p. 9-25.

Alvero, L. (2011). En búsqueda del equilibrio. Producción y finanzas públicas de Catamarca a fines del siglo XIX. *Rev. Esc. Hist.*,10(1), 1-35.

## Luz Irene Pyke

Bonaudo, M. & Sonzogni, É. (1997). Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853-1890). *Am. Lat. Hist. Econ.*, enero-julio, 27-34.

Bragoni, B. & Míguez, E. (2010) De la periferia al centro: la formación de un sistema político nacional, 1852-1880. En Bragoni, B. & Míguez, E. (Comp.) *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 9-28.

Canedo, M. (2018). La política de los presupuestos municipales: conformación de jurisdicciones fiscales en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires (1854-1860). *Am. Lat. Hist. Econ*, 25(2), 146-174.

Canedo, M. y Pyke, L. I. (2020) La implementación de municipalidades en provincias y territorios nacionales argentinos. Pugnas de intereses y potestades entre gobiernos (1850-1930), *Revista Historia Regional*, 33(42), 1-6.

Carmagnani, M. (2011). Las finanzas de tres estados liberales: Argentina, Chile y México, 1860-1910. En Carmagnani, M. *Economía y política. México y América Latina en contemporaneidad*, Ciudad de México: El Colegio de México, 197-208.

Celaya Nández, Y. (2019) La Hacienda municipal: ejes de análisis y trayectoria institucional. En Celaya Nández, Y. (Coord.) *La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones, siglos XVI al XX*. México, en prensa.

Chiaramonti, G. (2007) De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861). *Araucaria*, 9 (18), 150-179.

Conti, V. & Boto, M. S. 1997. Finanzas municipales en el siglo XIX: la emisión monetaria como recurso fiscal en Argentina. *Am. Lat. Hist. Econ.*, enero-julio, 35-48.

Cortés Conde, R. (2015). Orígenes fiscales en el conflicto federalismo-centralismo en la Argentina. En Alonso, P. & Bragoni, B. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa, 27-39.

De Los Ríos, E. (2017). *Gobernar es cobrar. Política fiscal, recaudación impositiva y cultura tributaria. Santa Fe (Argentina, 1855-1873)*. Rosario: Prohistoria.

Fandos, C., & Remy, G. 2011. Finanzas municipales: consumo y gravamen durante la Primera Guerra Mundial. El "Impuesto único" en S. S. de Jujuy. *Revista Escuela de Historia*, 10 (1), 1-26.

Gallucci, L. (2005). "Las prácticas electorales en un municipio patagónico. Neuquén, 1904-1916." *Revista Pilquen*, VII(7), 1-11.

## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

Gallucci, L. (2014). El precio de la autonomía. La cuestión de las condiciones económicas para la provincialización de los Territorios Nacionales (1907-1930). En Lijtmacher, L. & Mauro, D. (Eds.) *Los costos de la política. El financiamiento partidario en la Argentina (1910-1955)*, Buenos Aires: Imago Mundi, 1-19.

Gallucci, L. (2020) La autonomía en dilemas. El federalismo y los Territorios Nacionales en el derecho constitucional argentino (1870-1920). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani" (53)*.

Garavaglia, J. C. (2015). *La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)*. Buenos Aires: Prometeo.

Hernández Aparicio, N. 2020. La distribución y organización del riego en San Salvador de Jujuy: Niveles de estatalidad y municipalización entre las décadas de 1860 y 1890. *Revista Historia Regional*, 33(42), 1-16.

Herrera, C. (2017). Finanzas provinciales en época de crisis. Gasto público en Tucumán, subvenciones y subsidios nacionales 1870-1880. En *Quinto Sol*, La Pampa: Instituto de Estudios Socio-Históricos de la UNLPam, vol. 21, n° 2, p. 1-32.

Kozul, P. (2020) Instalación y supresión del primer gobierno municipal en Entre Ríos (Paraná, 1860-1862). *Revista Historia Regional*, 33(42), 1-18.

Leoni, M. S. (2002) La política en los territorios nacionales argentinos. La inserción de los municipios del Chaco. *Revista de Historia de América*, 131, 197-221.

Mendoza García, J. E. (2012) Poder político y autonomía económica en los municipios de la Mixteca Alta, 1857-1910. En MIRANDA PACHECO, S. (Coord.) (2012) *Nación y municipio en México, siglos XIX y XX*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Históricas, p. 75-100.

Miranda Pacheco, S. (Coord.) (2012) *Nación y municipio en México, siglos XIX y XX*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Históricas, 7-18.

Montequín, A. (2000). Liberalismo conservador y liberalismo democrático en el debate sobre política tributaria. Argentina, 1918-1932. En CARMAGNANI, M. (Coord.), *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920*, Torino: Otto Editores, 341-380.

Morelli, F. (2007). Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano. *Araucaria*, (9) 18, p. 117-129.

Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.

## Luz Irene Pyke

Pyke, L. I. (2016) El territorio nacional de Misiones a través de su población: aproximaciones a partir del censo de territorios nacionales de 1920. *Trabajos y Comunicaciones, Segunda Época*, (44); e017, 1-27.

Pyke, L. I. (2019) Procesos de constitución de gobiernos municipales: estudios de caso en el territorio nacional de Misiones (1880-1930). Ponencia presentada en *XXXIX Encuentro de Geohistoria Regional*, Ituzaingó, Corrientes.

Pyke, L. I. (2020a) Política y finanzas locales en territorios nacionales argentinos: el caso de Concepción de la Sierra, Territorio de Misiones (1880-1930), *Revista Brasileira de Historia*, 40(83), 175-198.

Pyke, L. I. (2020b) De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación de la municipalidad de Posadas, Misiones (1883-1911), *Revista Historia Regional*, 33(42), 1-14.

Pyke, L. I. (2020c) Rematadores de impuestos y fiadores en la fiscalidad municipal: el caso de Posadas, 1872-1883. *Ejes en Economía y Sociedad*, 4(6), 76-95.

Ruffini, M. (2007). *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Buenos Aires: UNQui.

Sanjurjo De Driollet, I. (2004). *La organización político administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Schaller, E. C. (2012). Las finanzas públicas de la provincia de Corrientes durante la segunda mitad del siglo XIX. En Leoni, María Silvia & Solís Carnicer, María del Mar (Eds.) *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*, Rosario: Prohistoria, 167-183.

Ternavasio, M. (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. (Tesis de Maestría inédita), FLACSO, Buenos Aires.

Varela, T. (2020) La virtual autonomía municipal en Río Negro durante las primeras décadas del siglo XX. *Revista Historia Regional*, 33(42), 1-17.

## Fuentes

Ministerio del Interior. Memoria del Ministerio del Interior, 1915-1916. Tomo II. Buenos Aires: Talleres Gráficos, 1916.

Ministerio del Interior (1923) Censo General de los Territorios Nacionales, 1920. Tomo I y II. Buenos Aires: Establecimiento Gráfico Martino.



## **La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)**

Ministerio del Interior. Memoria del Ministerio del Interior, 1925-1926. Buenos Aires: Est. Gráfico de A. de Martino, 1926.

Barreyro, Héctor (1919). Ideas de Gobierno. Buenos Aires.

Gobernación de Misiones (1907). Informe del gobernador del territorio, Señor Manuel A. Bermúdez, contestando el cuestionario del Ministerio del Interior sobre reorganización de los territorios nacionales. Corrientes.

Gobernación de Misiones (1915). Memorias correspondientes a los años 1911, 1912, 1913 y 1914. Buenos Aires.

República Argentina. Registro Nacional de la República Argentina (primer Cuatrimestre). Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1901.

República Argentina. Tercer censo nacional. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., Tomo II, 1916.

Municipalidad de Concepción. Memoria del ejercicio administrativo del año 1927. S/d, 1928.

Ley Nacional N° 1532/1884 Orgánica de Territorios Nacionales.

Ley Nacional N° 1420/1884 de Educación Común.

Ley Nacional N° 2732/1890 Reforma de la Orgánica de Territorios Nacionales.

Ley Nacional N° 4167/1903 Régimen de Tierras Fiscales.

Archivo de la Municipalidad de Posadas

-Libro de Actas de Sesiones N° 10, 1898-1905.

-Libro de Actas de Sesiones N° 11, 1905-1911.

Biblioteca Popular Bartolomé Mitre de Concepción de la Sierra

-Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal, 1889-1901.

Municipalidad de Apóstoles

-Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal, 1913-1923.

Biblioteca Pública de las Misiones

--Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal de Santa Ana, 1894-1903.

Recibido: 03/11/2020

Evaluado: 15/12/2020

Versión Final: 20/01/2021