

IDENTIDADES
RIOPLATENSES.

Un país para los porteños

La experiencia del Estado de Buenos Aires (1852-1861)

Mariana Canedo
(Coordinadora)



EDICIONES
DE LA FAHCE

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

IdIHCS
CONICET

Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales
INTEGRADO
CONICET
UNIVERSIDAD
DE LA PLATA

Un país para los porteños

La experiencia del Estado de Buenos Aires (1852-1861)

Mariana Canedo
(Coordinadora)

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

IdIHCS
CONICET

Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

2023

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Federico Banzato

Diseño de tapa: Sara Guitelman

Editora por Ediciones de la FaHCE: Leslie Bava

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

©2023 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-2319-6

Colección Identidades rioplatenses, 3

Cita sugerida: Canedo, M. (Coord.). (2023). *Un país para los porteños: La experiencia del Estado de Buenos Aires (1852-1861)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación ; Ensenada: IdIHCS. (Identidades rioplatenses ; 3). <https://doi.org/10.24215/978-950-34-2319-6>

Disponible en <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/224>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compártir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decana

Ana Julia Ramírez

Vicedecano

Martín Legarralde

Secretario de Asuntos Académicos

Hernán Sorgentini

Secretario de Posgrado

Fabio Espósito

Secretario de Investigación

Juan Antonio Ennis

Secretario de Extensión Universitaria

Jerónimo Pinedo

Prosecretaria de Publicaciones y Gestión Editorial

Verónica Delgado

**Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias
Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET)**

Vicedirector

Antonio Camou

Índice

<u>Introducción. Nuevas miradas sobre la experiencia del Estado de Buenos Aires</u>	
<u>Mariana Canedo</u>	<u>9</u>
<u>Las provincias y la Confederación Argentina</u>	
<u>Raquel Bressan.....</u>	<u>27</u>
<u>¿Quién representa a Buenos Aires? La rebelión rural y federal del 1 de diciembre de 1852</u>	
<u>María Fernanda Barcos</u>	<u>61</u>
<u>La condición estatal de Buenos Aires en la década de 1850</u>	
<u>Mariano J. Aramburo</u>	<u>99</u>
<u>Renovación política y círculos de poder durante las gobernaciones de Pastor Obligado y Valentín Alsina (1853-1859)</u>	
<u>Ignacio Zubizarreta.....</u>	<u>131</u>
<u>El entramado político-jurídico institucional del Estado de Buenos Aires: Vaivenes de un proyecto en la campaña</u>	
<u>Mariana Canedo</u>	<u>165</u>
<u>Los procesos electorales durante el Estado de Buenos Aires (1852-1861)</u>	
<u>Vicente Agustín Galimberti.....</u>	<u>207</u>
<u>Las fuerzas armadas de Buenos Aires entre Caseros y Pavón: Organización, disposición territorial y militarización</u>	
<u>Leonardo Canciani</u>	<u>247</u>

<u>Agrupamiento y dispersión: Alternativas indígenas frente al Estado de Buenos Aires</u>	
<u>Guido Cordero</u>	<u>283</u>
<u>La población en el Estado de Buenos Aires en tiempos de la Confederación Argentina</u>	
<u>José A. Mateo.....</u>	<u>317</u>
<u>Fiscalidad y economía en el Estado de Buenos Aires</u>	
<u>Antonio F. Galarza</u>	<u>347</u>
<u>La política sobre tierras del Estado de Buenos Aires: Entre “desórdenes e injusticias” y el reconocimiento de derechos adquiridos</u>	
<u>Valeria A. D’Agostino.....</u>	<u>379</u>
<u>“Un cuarto poder con faldas”: Mujeres, beneficencia oficial y política durante el Estado de Buenos Aires</u>	
<u>Valeria Silvina Pita.....</u>	<u>411</u>
<u>“La lengua del público”: Prensa y política en Buenos Aires durante la década de 1850</u>	
<u>Fabio Wasserman</u>	<u>443</u>
<u>La cuestión religiosa en el Estado de Buenos Aires</u>	
<u>Roberto Di Stefano</u>	<u>475</u>
<u>Recordar, olvidar, encubrir: La potencia del pasado en la fragua del Estado de Buenos Aires (1852-1861)</u>	
<u>Alejandro Eujanian</u>	<u>513</u>
<u>Quienes escriben</u>	<u>549</u>

Las provincias y la Confederación Argentina

Raquel Bressan

Introducción

A principios de febrero de 1852 el gobernador de Buenos Aires fue derrotado por una coalición formada por las provincias de Corrientes y Entre Ríos, la República Oriental del Uruguay y el imperio de Brasil. Luego del triunfo de Caseros, Justo José de Urquiza procuró avanzar en una reformulación del Pacto Federal en pos de conformar una nueva estructura nacional. Las negociaciones entabladas con los gobernadores se materializaron en el Acuerdo de San Nicolás, punto de partida esencial para la reunión de la Asamblea Constituyente que dictó la Carta de 1853. No obstante, la revolución de septiembre de 1852 y la derrota del levantamiento rural de Hilario Lagos constituyeron un significativo revés para los planes de organización nacional, pues a partir de ese entonces Buenos Aires rechazó formar parte de aquel proceso constitutivo hasta 1859. Su incorporación tras la derrota de Cepeda y la firma del tratado de San José de Flores se vio consolidada con la aprobación de las reformas constitucionales de 1860. Sin embargo, las agudas tensiones existentes recrudecieron a lo largo de ese año e impulsaron un nuevo enfrentamiento armado en Pavón, que marcaría el fin de esta etapa en 1861.

El *racconto* de estos hechos ampliamente conocidos enmarca los primeros años del proceso de la denominada “organización nacional”.¹

¹ Se conoce como Confederación Argentina al gobierno conformado por 13 de

El mismo ha sido revisitado con sumo interés bajo nuevos enfoques historiográficos que revitalizaron las formas de visualizar e interrogar la construcción del Estado. En este sentido, el estudio de su constitución como resultado de complejos procesos políticos y no de imposiciones lineales y verticalistas impulsó un amplio abanico de temas a indagar. Las formas de participación política, el desarrollo y funcionamiento de las instituciones, el rol de las dirigencias y los actores intermedios o la incorporación de los espacios políticos rurales son algunos de los tópicos de una renovada agenda de investigación, la cual restituyó la impronta de las experiencias de la primera mitad del siglo y el rol de las disputas y negociaciones en el proceso de construcción del Estado argentino.²

Más allá de estos significativos avances, la construcción del Estado en la etapa de la Confederación ha concitado un interés mucho menor y los trabajos que indagan este proceso desde las nuevas perspectivas historiográficas son escasos en comparación con los realizados para las décadas siguientes. Por una parte, el contraste entre la experiencia de construcción estatal a partir de 1862 y las dificultades de consolidar el proyecto nacional liderado por Justo José de Urquiza impulsó el arraigo de miradas que soslayaron la importancia de los diversos progresos en materia de construcción institucional y política realizados en este período. Por otra parte, los estudios recientes que han cuestionado esta mirada también han subrayado las dificultades que las fuentes presentan para el estudio del gobierno de la Confede-

las 14 provincias argentinas y que tuvo vigencia entre 1852 y 1861. Durante este período, 13 de las 14 provincias argentinas se articularon al proceso de construcción nacional liderado por Justo José de Urquiza. A partir de 1854, el territorio de Entre Ríos fue declarado territorio federal y se designó a la ciudad de Paraná como capital provisoria de la Confederación Argentina.

² Sobre la renovación historiográfica en el proceso de conformación del Estado argentino véanse Sabato (2007, 2014); Bragoni y Míguez (2010); Bohoslavsky y Soprano (2010); Míguez (2012); Plotkin y Zimmermann (2012); Bressan y Aramburo (2017).

ración, puesto que gran parte de los registros oficiales se encuentran fragmentados, dispersos en diversos repositorios provinciales, o directamente se desconoce cuál fue su suerte.³

Los estudios que abordan esta etapa desde la escala provincial han sido más numerosos que los dedicados al análisis desde la escala nacional. El problema que aquí se presenta es el notable desbalance regional de las producciones. De unas pocas provincias contamos con un panorama bastante completo de las transformaciones institucionales y políticas durante la Confederación, como también de las interacciones con el gobierno nacional. En otros casos provinciales se ha analizado en profundidad y detalle un aspecto determinado de aquel proceso de reconfiguración. Pero para un conjunto significativo solo disponemos de algunos indicios registrados en investigaciones que abarcan un período más amplio o resultados parciales de proyectos de investigación aún inconclusos.

A pesar de las dificultades señaladas, los resultados obtenidos tanto de enfoques nacionales como provinciales han dado cuenta de la relevancia de la década de 1850 y revitalizado el interés en su estudio. Por tal motivo, el propósito de este capítulo es presentar un balance y poner en diálogo la producción historiográfica de los últimos años. Asimismo, también busca abrir nuevos interrogantes para una agenda de investigación sobre el desarrollo institucional y el sistema político en el proceso de construcción del Estado argentino que aún necesita ser profundizado y completado en sus múltiples coordenadas.

La construcción de un entramado institucional de alcance nacional

La firma del Acuerdo de San Nicolás sentó las primeras bases en el proceso de delegación de parte de las prerrogativas que hasta el momento habían ejercido las provincias. Se otorgó a Urquiza el man-

³ Garavaglia (2010) describe en detalle los problemas relativos a las fuentes oficiales correspondientes a la etapa de la Confederación Argentina.

do de las fuerzas militares con que contaban y se estableció que las aduanas formarían parte del erario nacional, a la vez que se suprimirían los derechos de tránsito entre provincias. Todos estos acuerdos fueron incorporados a la Constitución de 1853, la cual cimentó el andamiaje básico para el despliegue institucional y representó la primera materialización de ese promisorio consenso de las elites acerca del régimen de una república federal y liberal. En ella se establecieron los lineamientos centrales para el funcionamiento gubernativo que incluyeron mecanismos de control y equilibrio del poder, como el ejercicio limitado del Ejecutivo a un mandato de seis años sin reelección; un Legislativo bicameral con representación proporcional en la Cámara de Diputados e igualitaria por provincia en la de Senadores y un Poder Judicial que debía erigirse como orientador en la instrumentación de los mandatos constitucionales.

La transformación de aquellos lineamientos teóricos en instituciones concretas con la capacidad de ejercer sus funciones sobre la base de marcos jurídicos regulatorios y acorde a las expectativas depositadas en ellas por quienes se embarcaron en el proceso de construcción de la Confederación Argentina, revelaría rápidamente enormes dificultades. No solo no se contaba con los ingentes recursos provenientes de Buenos Aires para costear los gastos del desarrollo institucional. Además, se requería conciliar intereses y prácticas locales y regionales divergentes y arraigados en la experiencia de más de treinta años de soberanía provincial.

En este sentido, la bibliografía dedicada a esta etapa puso en gran medida su foco de análisis en el fracaso de la Confederación, y a través de esa lente consideraron que la falta de recursos fiscales o la continuidad del “sistema de caudillos” impidieron la verdadera construcción de un entramado institucional (Gorostegui de Torres, 1972; Oszlak, 1997). No obstante, las investigaciones realizadas después del cambio de siglo XX modificaron el eje de indagación al centrarse en los puntos de partida y en los ritmos y grados de avance alcanzados en

el proceso de institucionalización. Así se ha dado cuenta de los pasos seguidos en pos de resolver los desafíos estructurales y coyunturales que implicó la organización nacional.

Entre 1852 y 1859 se diseñó y conformó paulatinamente una estructura administrativa estatal que distaba de ser simple y que permite evidenciar los intentos por conformar ámbitos de control y de centralización, pero también de modernización y progreso. Sin embargo, el derrotero seguido por aquellas instituciones fue sumamente dispar y con escollos que en algunos aspectos fueron insuperables, y en otros, ralentizaron su puesta en marcha.

La organización de las finanzas constituyó una de las tareas prioritarias y por tal motivo una de las primeras medidas del gobierno provisorio fue la sanción del Reglamento de Aduanas, el cual tenía como principal objetivo uniformar los aranceles sobre el comercio y crear un sistema de contabilidad homogéneo. Unos meses más tarde se establecieron las aduanas sobre los ríos Paraná y Uruguay y en los Andes. Asimismo, la Constitución nacional de 1853 decretó que además de las aduanas, los ingresos nacionales se conformarían a partir de la venta de tierras fiscales y las rentas de correos. Pero concretar aquellas medidas tendientes a crear un tesoro nacional y centralizar las rentas demandó un plazo más prolongado de lo previsto. El problema radicaba en parte en la resistencia de las provincias a perder en forma inmediata sus principales fuentes de ingresos en un contexto donde la ausencia de los recursos porteños volvía incierta la capacidad nacional de compensar aquellas erogaciones. Además, un desafío clave se centraba en la necesidad de crear una burocracia nacional y especializada a partir de los escasos recursos humanos provinciales, que ya resultaban insuficientes para cubrir las propias demandas locales (Buchbinder, 2004; De los Ríos, 2013). Hasta fines de 1854 no se logró reorganizar las aduanas y comenzar a transferirlas a la órbita nacional. Dos años más tarde, como señala Garavaglia (2010), aquel proceso ya mostraba una mayor solidez y se había logrado montar una

estructura rentística bastante compleja que abarcaba todo el extenso territorio confederado, y hacia 1860 ya existían 53 receptorías y resguardos aduaneros con más de 430 empleados.

La organización militar se presentaba, junto a la centralización tributaria, como una cuestión fundamental en la construcción del Estado. Si bien ya desde la firma del Acuerdo se había otorgado a Urquiza el mando de las fuerzas militares, su organización recién cobraría impulso también a partir de 1854 con la creación de la Inspección del Ejército y Guardias Nacionales y la división del territorio confederal en cinco circunscripciones militares al mando de coroneles designados por el Ministerio de Guerra y Marina. Más allá del objetivo de formar en estas circunscripciones militares cuerpos nacionales de frontera que custodiasen a las provincias más expuestas al ataque de los indios, se debe tener en cuenta que las relaciones con las poblaciones indígenas estuvieron mediadas por alianzas y enfrentamientos coyunturales promovidos por la confrontación entre el gobierno de la Confederación y Buenos Aires. Dentro de este contexto, los caciques aliados se comprometieron a no invadir las provincias confederadas y colaboraron en la campaña de Cepeda, y en paralelo recibieron raciones y el compromiso por parte del gobierno de no generar nuevas alianzas con los caciques enemigos. Los intentos del gobierno porteño de avanzar militarmente sobre la línea de fronteras de la provincia a mediados de la década ampliaron las alianzas tejidas entre Calfucurá, Pichún, Calvan y la Confederación y las mismas se extenderían hasta 1861 (Pérez Zavala, 2007; de Jong, 2009; Literas, 2017).⁴

En forma paralela al ejército de línea se organizaron las guardias nacionales tomando como punto de partida las prácticas de enrolamiento ya existentes en las provincias pero con un marco referencial diferente, el del ciudadano armado en defensa de la patria y la Cons-

⁴ Las alianzas y acciones desplegadas por las sociedades indígenas en la década de 1850 son analizadas con mayor detalle en el capítulo escrito por Guido Cordero incluido en este libro.

titución (Macías y Sabato, 2013). Asimismo, los batallones se integrarían a un espacio institucional que articulaba las esferas nacional y provincial. El Ministerio de Guerra designaba al jefe superior de la Guardia Nacional en cada provincia y los gobernadores eran los encargados de los nombramientos de los grados de coronel y teniente coronel de la plana mayor. Desde el punto de vista de los recursos, el Ministerio de Guerra y Marina ocupó el primer lugar en gastos y en personal en toda esta etapa, pero esto no bastó para que se repitiera un escenario similar al de las otras dependencias: salarios bajos, retrasos en los pagos y fondos muy limitados para el abastecimiento. Sin embargo, el principal desafío estaba constituido por la fuerte impronta provincial de las fuerzas armadas y las arraigadas prácticas de movilización como recurso de intervención política. Aquel desafío de difícil resolución implicó que los gobernadores se resistieran a subordinarse a las autoridades nacionales y continuaran teniendo una gran injerencia en la organización y movilización de las fuerzas. A su vez, los coroneles nacionales, cuya designación recayó en personas con una notable experiencia militar e influencia política, utilizaron su nuevo estatus para incidir en los conflictos provinciales, tensando aún más las disputas internas (Buchbinder, 2004; Garavaglia, 2010; Macías, 2014).

Si el arraigo local fue uno de los principales obstáculos en la formación de un ejército nacional, el desarrollo del Poder Legislativo posibilitó la integración de los actores provinciales al nuevo sistema político y la conformación de una dirigencia nacional (Lanteri, 2013). El Congreso funcionó en forma interrumpida entre 1854 y 1861 y la labor que los legisladores realizaron en esta etapa fue clave, en tanto el corpus sancionado permitió avanzar en una definición mucho más específica de las esferas de acción de los poderes estatales y de las atribuciones que correspondían a la nación y a las provincias. Aquella tarea no estuvo exenta de las dificultades que ya hemos mencionado y que se constituirían en problemas transversales en el devenir de la

Confederación: escasez de personal idóneo y de recursos para pagar sistemáticamente los sueldos y los gastos que el propio funcionamiento institucional requería. La falta de personal generó una superposición de cargos nacionales y provinciales, lo cual afectó principalmente a la formación del *quorum* para sesionar. Desde el propio seno del Congreso se intentó resolver esta situación tratando de no restar personal cualificado a la administración nacional y ponderando su fortalecimiento por encima de los poderes provinciales. Desde aquellas coordenadas, se estableció la compatibilidad de cargos, se negó la posibilidad de licencias a los legisladores para ocupar cargos en las provincias y se otorgaron permisos a otros para desarrollar funciones en áreas para las que había pocos hombres capacitados.

Aquella circulación de personal político y superposición de cargos se conecta con otro asunto establecido en la carta magna y que fue difícil de implementar: la independencia y equilibrio de los poderes. En este sentido, se reprodujeron las prácticas usuales en la primera mitad de siglo de injerencia del Ejecutivo en los ámbitos de actuación de los otros poderes, como la selección de los candidatos o en la votación de las leyes. Sin embargo, esto no significó que los legisladores resignaran por entero su poder sino que a partir de las interacciones entre ambos poderes se produjo un reajuste de funciones que fueron limitando con mayor precisión y solidez las atribuciones y prerrogativas legislativas y ejecutivas. Asimismo, la consolidación de aquellas atribuciones no involucraba solamente a la esfera nacional, sino que la misma dependía en buena medida de la aceptación de las provincias, cuyas respuestas fueron variadas e incluyeron desde el cuestionamiento y falta de acatamiento a las medidas emanadas del Congreso hasta su cumplimiento y los pedidos de intervención del gobierno nacional para dirimir conflictos internos (Lanteri, 2013).

Mientras el Ejecutivo y el Legislativo, más allá de los obstáculos reseñados, comenzaron a funcionar regularmente a partir de 1854, la instalación del Poder Judicial fue la que más dificultades presentó en

esta etapa. Las autoridades nacionales concibieron desde el principio que la justicia junto con la religión y la educación cumplirían un rol relevante en el afianzamiento de las relaciones entre provincias y nación, y por tal motivo asignaron a esas tres áreas un ministerio propio con un presupuesto significativo y cuyos gastos se ubicaron en tercer lugar dentro de las erogaciones de las rentas nacionales (Garavaglia, 2010). La Cámara Superior de Justicia se estableció en 1854 y tenía jurisdicción sobre todos los casos del territorio federalizado. A partir de 1856 también comenzó a funcionar como Cámara de Consultas y Apelaciones en cuestiones de hacienda y marítimas. Si bien las tareas de este tribunal fueron creciendo sistemáticamente, el Poder Judicial no se terminó de estructurar debido a la falta de conformación de los juzgados federales. Recién en 1858 se sancionó la ley para organizar la Justicia Federal, pero la carencia de recursos fiscales y de personal calificado para ocupar los cargos, conjugada con las resistencias planteadas en el nivel provincial, impedirían su implementación durante esta etapa (Lanteri, 2013).

En suma, como tradicionalmente ha sido planteado y reiterado en los trabajos que abordan este período, el talón de Aquiles de la Confederación se hallaba en la debilidad de sus finanzas. Los únicos ingresos con que contó el gobierno fueron las rentas aduaneras, con las cuales no se podían afrontar los costos que el proceso institucionalizador demandaba. A ello debe sumarse el enorme peso de la creciente deuda del gobierno, que hacia 1861 equivalía a casi cuatro años de sus rentas, y el fracaso de instalar un sistema monetario unificado (Garavaglia, 2010). Por lo tanto, las dificultades inherentes a la conformación de un Estado que debía integrar trece provincias con una experiencia de más de treinta años de ejercicio de su soberanía se incrementaron por la falta de recursos. Pero ello no sumergió en una parálisis al desarrollo institucional. Obviamente, las instituciones no alcanzaron el grado de consolidación que las autoridades habían anhelado, pero el diseño, las interacciones institucionales así como las prácticas en el devenir de

una gestión nacional constituyeron una herencia nada desdeñable para los gobiernos de la etapa que se abrió a partir de 1861.

Las provincias en la etapa de la Confederación Argentina

La sanción de la Constitución nacional en 1853 sentó las bases para el despliegue institucional nacional, como también marcó los pilares a partir de los cuales las provincias debieron diseñar las transformaciones requeridas por el nuevo contexto abierto luego de la derrota de Juan Manuel de Rosas. No obstante aquella matriz compartida y las similitudes que es posible observar en los diversos ámbitos provinciales, los nuevos lineamientos para el desempeño gubernativo así como los pasos y obstáculos para ponerlos en práctica estuvieron en gran medida condicionados tanto por las experiencias previas como por los recursos humanos y materiales propios y distintivos de cada provincia. Asimismo, la injerencia del poder nacional y las disputas políticas con el Estado de Buenos Aires constituyeron factores con una clara y diferenciada incidencia en el devenir de las 13 jurisdicciones que apoyaron el proyecto urquicista. Las distintas características de aquellos ámbitos locales, entonces, ofrecen una significativa área de estudio para analizar en forma conjunta y comparativa cuáles fueron las estrategias implementadas, los nudos a resolver y los problemas que se tornaron infranqueables en el contexto de transformación institucional y política desplegado entre 1852 y 1861.

Las transformaciones en las instituciones y en las prácticas políticas

Uno de los pilares en las transformaciones efectuadas en esta etapa fue la elaboración de las constituciones provinciales que debían adecuar sus marcos jurídicos al establecido para el ámbito nacional en 1853. Las cartas provinciales fueron elaboradas a lo largo del segundo lustro de la década y se convirtieron en la hoja de ruta que las dirigencias debían seguir y adoptar en el camino de reconversión institucional y política.

En su conjunto, todos los textos provinciales ratificaron los principios establecidos en la Constitución nacional, declararon los mismos derechos y garantías y organizaron una estructura de poderes basada en el sistema representativo y republicano. En suma, todas compartieron un diseño similar que otorgó una clara preeminencia a la Legislatura para que esta funcionase como contrapeso del Poder Ejecutivo. Al igual que en la etapa previa, el gobernador era elegido por la Legislatura con un mandato que se extendía entre dos y cuatro años, dependiendo de la provincia, pero se incorporaba como novedad la imposibilidad de reelección inmediata. Asimismo, quedaba bajo la órbita de la Asamblea Legislativa la aprobación del presupuesto y el establecimiento de nuevos impuestos, y sus leyes no podían ser vetadas por el gobernador, si bien este podía devolverlas a la Cámara y solicitar una revisión de las mismas. Además, la Legislatura también jugaba un rol clave en la formación del Congreso al elegir los senadores nacionales y la estructura administrativa y judicial provincial, en tanto definía, en conjunto con el Ejecutivo, los candidatos que compondrían el Tribunal de Justicia y podía crear empleos de servicio público y regular sus sueldos (Quintián, 2012; Lanteri, 2013; Bravo y Ferullo, 2014; García Garino, 2016; Ferrer, 2018).

Como han señalado Bravo y Ferullo, se “adoptó un sistema representativo en el marco de una forma republicana que exigía la interacción fluida de los distintos poderes del Estado” (2014, p. 5). Es justo en las formas en que se desarrolló esa interacción —y no esencialmente en el marco normativo— donde se observan las diferencias de cómo se implementaron (o se buscó implementar) las transformaciones institucionales y políticas en cada escenario local.

Durante la década de 1850 el accionar de los diputados y gobernadores muestra un arco de resultados y experiencias diversas respecto del ideal plasmado en las constituciones de instituir armonía, independencia y equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este sentido, Buchbinder (2004) destaca cómo los proyectos del go-

bernador correntino para avanzar en las transformaciones que requería la nueva coyuntura —como crear un nuevo sistema de percepción de ingresos, regularizar el acceso a la tierra o reformar la estructura administrativa en el nivel departamental—, tuvieron constantes retrasos o fracasaron por las reticencias de los legisladores a aquellos cambios.

Un panorama diferente se observa en las experiencias de Entre Ríos, Santiago del Estero y Jujuy, donde a pesar de las amplias atribuciones otorgadas a la Legislatura, esta quedó subordinada a la acción del Ejecutivo. En la provincia litoraleña, la tradición política continuó sosteniendo prácticas que avalaban que el gobernador tomase en sus manos una parte significativa de las atribuciones de la Cámara. Así, el Poder Ejecutivo manejó sin restricciones la asignación, confirmación y concesión de los recursos, conservó el manejo de los empleos públicos y tuvo gran injerencia en la aplicación de la justicia (Schmit, 2015).⁵ En Santiago del Estero y en Jujuy, además de las tradiciones políticas, jugaron un rol destacado las estrategias de apropiación de los cargos implementadas por las redes familiares, lo cual desdibujó la independencia entre los tres poderes (Paz, 2003; Rossi, 2004; Tenti, 2012).

Las experiencias de Tucumán, Mendoza y Salta, en cambio, pueden ser ubicadas en un punto equidistante a los casos reseñados. En aquellos territorios se conformó una Sala de Representantes integrada tanto por antiguos unitarios como federales, o alineaciones que se fueron configurando a lo largo de la década a partir de la discusión de aspectos puntuales de gobierno —como las atribuciones constitucionales de cada poder o la creación de un nuevo sistema fiscal— o por la lucha electoral en la que se dirimía tanto el recambio de los diputados como la sucesión del gobernador. Bajo esas características, no se estableció un sector mayoritario que dominó el recinto legislativo en forma permanente y, por tal motivo, la relación entre el Poder Ejecu-

⁵ Es necesario señalar que la Constitución de Entre Ríos se dictó en 1860, después que la provincia fuese desfederalizada.

tivo y el Legislativo se articuló en acciones diversas que respondieron a coyunturas específicas. Así, la negociación, la reconsideración de posturas, la deposición del gobernador, el cierre de la Legislatura e incluso la movilización armada impulsada tanto por los diputados como por los gobernadores, formaron parte de las prácticas implementadas en esta etapa (Bravo, 2003; Quintián, 2012; García Garino, 2016).⁶

Como ya señalamos, los lineamientos constitucionales no operaron sobre una *tabula rasa*, y las diferentes formas de construcción de poder político y accionar gubernativo previo tuvieron una clara incidencia en las maneras que adoptó aquel despliegue institucional en cada escenario. En este sentido, se ha destacado que Mendoza y Corrientes se rigieron durante la primera mitad del siglo XIX por un sistema institucional signado por la ausencia del liderazgo caudillista y por la sucesión de gobernadores en forma estable bajo las prescripciones jurídicas. Pero si la provincia cuyana pudo sostener aquella estabilidad durante todo el período rosista sobre la base de los acuerdos y negociaciones en el interior de la Legislatura (Brasboin, 2015), en Corrientes la estabilidad gubernativa entró en crisis a partir de 1840. Una de las causas fue la dificultad del gobierno asentado en la capital de controlar efectivamente la región sur en la cual se hallaban los nuevos territorios integrados a la jurisdicción provincial y donde comenzó a crecer de manera notable el poder político de los jefes departamentales. En paralelo, las incursiones en contra de Rosas aumentaron aún más la inestabilidad provincial y en la década siguiente se tornó casi imposible “revertir la correlación de fuerzas existente a nivel departamental que era notablemente desfavorable” a los gobernadores (Buchbinder, 2004, p. 61).

⁶ También contamos con estudios para las provincias de Salta, Mendoza y Córdoba que permiten conocer la composición de la Legislatura desde un enfoque propopográfico, lo cual resulta relevante para comprender los cambios en los perfiles de los sectores políticos, como también los vínculos y sectores representados en estas instituciones (Romano y Ayrolo, 2001; Quintián, 2012; García Garino, 2016).

En cambio, en Tucumán y Entre Ríos se construyeron Ejecutivos fuertes sustentados en extensas atribuciones otorgadas al gobernador y con una amplia base militar desde la cual controlaron el territorio provincial e intervinieron en las pujas políticas regionales, lo cual constituyó la experiencia mayoritaria para las provincias durante esta etapa. Pero la Legislatura tucumana no siempre se subordinó al Poder Ejecutivo. Las diferencias con el gobernador que no pudieron ser dirimidas en el interior de la Sala buscaron ser resueltas en el terreno de las armas, y el cuestionamiento al gobernador fue potenciado por la dinámica de apoyos e influencias regionales. Así, en coyunturas específicas como la de la Coalición del Norte, la Legislatura recobró protagonismo y desplazó momentáneamente la centralidad del Ejecutivo (Macías, 2014). En Entre Ríos, en cambio, la construcción del férreo liderazgo de Urquiza fue constante, y mediante alianzas políticas y la subordinación administrativa y militar, desplegó un ejercicio del poder que permitió superar los enfrentamientos facciosos de las décadas previas (Schmit, 2004).

Por lo tanto, las formas de ejercicio del poder y participación política de la primera mitad del siglo XIX permiten comprender con mayor claridad por qué se manifestaron diversas distancias y recorridos entre las normas y las prácticas instituidas en el conjunto de las provincias durante la etapa de la Confederación Argentina. Pero más allá de aquella distancia, los trabajos dedicados a este período reconocen que a partir de Caseros se experimentó claramente una nueva etapa política. La participación en las elecciones así como la frecuencia de las mismas aumentó de forma notable y comenzó a crearse una esfera pública que si bien no alcanzó la amplitud que tendrá en los decenios siguientes, representó para la gran mayoría una genuina novedad. Desde comienzos de la década del cincuenta, las autoridades de la Confederación buscaron fomentar el desarrollo y circulación de la prensa en las provincias. Con el objetivo de ganar adhesiones políticas y en un intento de competir con la circulación de la prensa porteña,

se impulsó la difusión en todo el territorio de *El Nacional Argentino*, el periódico oficial editado en Paraná, y se financió la producción de diarios locales.⁷ Aquello resultó muy significativo en tanto Catamarca, Jujuy, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán casi no habían tenido experiencias en la materia (Megías, 1998). Asimismo, comenzaron a surgir los primeros clubes políticos cuya función se centró en la definición de candidaturas y en la implementación de diversos mecanismos que resultasen útiles para aumentar el caudal de votos. La existencia de estos nuevos espacios asociativos y de difusión de la opinión contribuyó a que los debates y posturas políticas comenzaran a circular por fuera de los limitados círculos íntimos de los notables, en particular en las ciudades capitales (Romano y Ayrolo, 2001; Navajas, 2008; Megías, 2010; Quintián, 2012; García Garino, 2016).

Recordemos a su vez que en esta etapa se suprimieron los poderes extraordinarios y la posibilidad de reelección del gobernador, y que en todas las provincias se amplió el número de representantes que componían la Sala. La Legislatura y las elecciones, entonces, adquirieron un protagonismo central como espacios de negociación y conflicto en torno a la sucesión gubernativa. Aquello no significó que las principales herramientas que habían sido utilizadas para el control de la sucesión gubernativa durante la etapa previa —la movilización armada y las alianzas regionales— no estuvieran presentes. Las mismas se integraron al escenario pos-Caseros interviniendo en la negociación de candidaturas y, de forma más directa, en la confrontación entre grupos opositores.

Pero indudablemente, el factor estructural que imprimió una verdadera novedad en aquellas prácticas fue la existencia inédita de un

⁷ Respecto de la circulación de la prensa porteña en las provincias y su influencia en las decisiones políticas resulta iluminador el comentario realizado por Vicente Gil a Juan María Gutiérrez a fines de 1852: “Mientras recibimos un posta de ésa [Paraná] con unos pocos periódicos, llegan diez de Buenos Aires cargados de diarios. Marchando así no será de extrañar que la balanza se incline a favor del más diligente” (Archivo del Doctor Juan María Gutiérrez: Epistolario, 1984, p. 202).

Estado nacional con la capacidad legítima para intervenir y dirimir los conflictos provinciales. Desde 1852, las interacciones entre provincias y nación quedaron encuadradas en gran medida a partir de la articulación con tres variables que interpelaron constantemente aquella relación: las expectativas sobre lo que depararía la construcción del Estado; los límites de lo que realmente se podía hacer en función de los escasos recursos humanos y monetarios de la Confederación como por las propias tradiciones soberanas de las provincias, y, por último, la existencia del Estado de Buenos Aires, que tuvo una incidencia tanto directa como indirecta en el desenvolvimiento de los conflictos locales.

Dentro de ese marco, la interacción entre ambos niveles presentó diversas aristas. Una de ellas se enmarca en el rol del gobierno nacional como mediador en los conflictos electorales. Después de Caseros, Urquiza proclamó el inicio de la fusión de partidos, concebida como paso necesario para alcanzar la unidad nacional y superar el marcado antagonismo entre unitarios y federales que había signado la vida política en la primera mitad del siglo. No obstante, el devenir político de las provincias del norte mostró los límites y dificultades para imponer este postulado en un contexto signado por una profunda división de los partidos. Por el contrario, la sucesión del gobernador en Tucumán a lo largo de la década reprodujo las prácticas que ya hemos mencionado. En 1852, la puja en los comicios derivó en una Legislatura compuesta mayoritariamente por liberales que depusieron al gobernador Celedonio Gutiérrez, quien luego fue restituido por una nueva Legislatura que se formó tras una serie de enfrentamientos armados.

En este contexto se sumaron las incursiones de las fuerzas santiagueñas en respaldo a sus aliados liberales, la declaración de guerra presentada por la Legislatura tucumana mediante la cual se autorizó la guerra contra Santiago del Estero y la realización de asambleas de ciudadanos que nombraron un nuevo gobernador liberal, José María del Campo. La imposibilidad del gobierno nacional de impedir los

conflictos institucionales como el intento fallido de pacificar la región a partir del respaldo de Urquiza a Gutiérrez evidencian las dificultades del Ejecutivo nacional para evitar la inestabilidad política y constituir un monopolio legítimo del uso de la fuerza. A pesar de aquellas limitaciones, las acciones del gobierno nacional tendieron a frenar la guerra entre Tucumán y Santiago del Estero y subordinarlas al mandato constitucional que prohibía las guerras privadas y las invasiones armadas. Un aspecto a destacar de estos sucesos es que tanto los liberales como los gutierristas reclamaron el reconocimiento de las autoridades nacionales. De este modo, a la estrategia de levantamiento armado y la asistencia militar de aliados regionales se sumaba en esta etapa el reconocimiento del Estado nacional para intervenir en los conflictos provinciales y “para erigirse como fuente de legitimidad de las administraciones discutidas” (Bravo, 2003, p. 247). Los actores políticos tucumanos no serían los únicos en solicitar la mediación del naciente Estado nacional, como lo atestiguan las denuncias ante el Congreso por irregularidades en el proceso electoral (Bragoni, 2003) o los desoídos reclamos del gobernador de Corrientes por el accionar de los comandantes militares (Buchbinder, 2004). Y si bien la injerencia del Estado nacional no alcanzaría los niveles de las décadas siguientes — cuando el Estado llegaría a contar con recursos financieros y humanos en una proporción exponencialmente mayor a los de la Confederación— a lo largo del decenio de 1850 ya se había plasmado su rol para resolver los conflictos locales en forma concreta y no solo como un atributo otorgado por la Constitución.

Aquella capacidad de intervención, sin embargo, no implicó la obtención de los resultados esperados e incluso exacerbó las disputas por el poder local y regional. La conformación del ejército nacional constituye un claro ejemplo de esto. Ya hemos mencionado que la división del territorio en circunscripciones militares tuvo como objetivo desarticular la tradicional estructura militar anclada en la figura del gobernador y, a la vez, eclipsar los conflictos regionales. Pero los co-

roneles nacionales designados al mando de las nuevas divisiones no se mantuvieron imparciales y su incursión en los asuntos locales tensó aún más la inestabilidad política. En este sentido, es representativo el conocido caso sanjuanino en el cual los fracasos de los intentos nacionales de aplacar la turbulencia local tuvieron como funesto desenlace los asesinatos del coronel Nazario Benavides en 1858, del interventor nacional José Virasoro en 1860 y del fusilamiento del gobernador Abelardo Aberastain en 1861 bajo las órdenes del gobernador de San Luis, quien había comandado la intervención decretada por Santiago Derqui (Lanteri, 2014).

La inestabilidad política sanjuanina, a su vez, nos permite repensar otros elementos que entraron en juego en las tensiones y enfrentamientos locales a partir de la construcción de la Confederación, como las posibilidades de desarrollo económico en esta etapa. En este sentido, las medidas tomadas por el gobierno nacional para mejorar y centralizar su recaudación aduanera alentaron ciertos conflictos regionales. Por una parte, para algunos sectores de San Juan y Corrientes estas políticas resultaban arbitrarias e incluso anticonstitucionales en tanto favorecían el desarrollo comercial de algunas provincias —como Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos— en detrimento de otras (Buchbinder, 2004; Lanteri, 2016). Por otra parte, la designación de Rosario como puerto principal de la Confederación promovió un notable y acelerado crecimiento de su población y de su actividad económica, y potenció la formación de una dirigencia que disputó la preeminencia política de la capital (Megías, 2010). De este modo, la política aduanera nacional se convirtió en una variable que de manera indirecta aumentó las tensiones ya existentes y/o generó nuevos posicionamientos políticamente enfrentados que buscaron resolverse tanto en el campo electoral como el de la movilización armada. A ello debe sumarse, en particular para las provincias fronterizas, los magros resultados de las gestiones diplomáticas con los países limítrofes respecto de cuestiones comerciales, de navegación de los ríos y territoriales, que resultaban claves

para potenciar las actividades productivas y comerciales (Buchbinder, 2004; Lanteri, 2016; Ramírez Braschi, 2019). Como advierte Buchbinder (2004), las tensiones políticas locales fueron espoleadas también por estas cuestiones económicas, las cuales tuvieron un peso no menor en el deterioro de las relaciones entre provincias y nación y en la formación de alianzas con los sectores porteños.

Desafíos, avances y límites para la constitución de una fiscalidad “moderna”

Una de las principales consecuencias de la conformación del Estado federal fue la transformación de los sistemas impositivos provinciales para poder reemplazar la parte más significativa de sus recursos fiscales que quedaron bajo la potestad nacional. Dentro de aquel proceso, la imposibilidad de contar con los recursos porteños y los fracasos económicos de la Confederación impulsaron la consolidación de una imagen de penuria vivenciada por las provincias. La misma obtuvo el desarrollo de análisis que superaran la instancia descriptiva y dieran cuenta de la complejidad y ritmos de la transformación fiscal que articuló al nivel nacional y al provincial. Sin embargo, las investigaciones realizadas en los últimos años permiten comprender en mayor profundidad aquel proceso, y si bien no niegan las dificultades que el mismo implicó, devuelven una imagen más nutrida y matizada.

Una primera cuestión puesta de relieve es que la transferencia de los recursos aduaneros de las provincias a la nación no fue automática y recién hacia 1855 se logró conformar el sistema fiscal de la Confederación. Aquellos años de transición estuvieron marcados por una notable confusión derivada de la falta de homogeneidad de las leyes y prácticas existentes hasta el momento. Como señala De los Ríos, en “las diferentes dependencias de la administración provincial llovían solicitudes del personal demandando explicaciones sobre cómo tenían que proceder” (2013, p. 152) respecto de los montos a cobrar, a qué rubros debían ser aplicados y en qué casos debía aplicarse el reglamento

de aduanas provincial y en cuáles el nacional. No solo no estaba claro bajo qué ley debían recaudarse cada una de las contribuciones, sino que en las oficinas de la aduana funcionaban al mismo tiempo las receptorías provinciales y era el personal provincial el que administraba ambas. Hasta que el gobierno central conformó su administración, la tarea de llevar en forma simultánea las contabilidades provincial y nacional fue sumamente complicada en un ambiente donde reinaban las dudas y las disputas respecto a quién competía recaudar qué impuestos.

Mientras las oficinas se mantuvieron bajo la gestión de los empleados provinciales, algunos derechos al comercio continuaron siendo percibidos por las provincias de acuerdo a lo establecido por el Reglamento de Aduanas sancionado por la Confederación. Pero incluso después de que se organizaron las reparticiones nacionales, algunas legislaturas como las de Corrientes y Tucumán aprobaron impuestos indirectos que gravaban al comercio y fueron considerados como tasas municipales o patentes para eludir la prohibición constitucional. Si bien en Corrientes no tuvieron un impacto en las finanzas por la reducción de los porcentajes a percibir, en Tucumán las percepciones cobradas a carros y carretas del tráfico exterior y a ciertos productos que ingresaran de otra provincia crecieron en esta etapa del 13% al 24% del total de los ingresos del erario provincial (Schaller, 2004; Herrera, 2010).

Como se puede observar, las provincias se mostraron renuentes a ceder en forma inmediata su principal fuente de ingresos, y aunque negociaron o buscaron estrategias para retener parte de estos ingresos, el avance en la conformación institucional de la Confederación impuso la necesidad de reestructurar los sistemas rentísticos locales.

A partir de 1855 y con distintos ritmos de concreción, las autoridades provinciales iniciaron la tarea de reestructurar el erario a través de la sanción de reglamentos de impuestos y la creación de nuevas figuras fiscales. La Legislatura cumplió un papel central en este proceso

y los debates entablados por los diputados de Tucumán y Jujuy dan cuenta de los basamentos teóricos y conceptuales que fueron tomados como punto de partida y cómo se buscó articularlos a la realidad institucional, económica y social en la cual debían implementarse.⁸

Los principios liberales de justicia fiscal, equidad y proporcionalidad tuvieron un rol central en aquellos debates en los cuales las respuestas a qué debía ser gravado y cuánto tenían que contener una argumentación que incluyera por qué debían generarse nuevos impuestos o modificar los ya existentes. Contar con base fundamentada de aquella reestructuración no era una cuestión menor en un contexto donde era necesario alcanzar la aceptación de una población que debía comenzar a tributar por rubros que hasta entonces no habían sido gravados. En primer lugar, la idea de justicia en la imposición de los tributos se asoció a la transparencia de la administración y a la justa inversión de las rentas del Estado en beneficio del bien común. El presupuesto se convirtió en la principal herramienta para alcanzar este objetivo en tanto la previsión de gastos que debía ser aprobada anualmente por la Legislatura marcaba una clara distancia con la disposición arbitraria de la etapa anterior. Las autoridades consideraban que la transparencia en el uso de recursos otorgaría la legitimidad necesaria para promover la aceptación general de los nuevos tributos. En articulación con el principio de justicia, se apeló a las nociones de equidad y proporcionalidad para justificar la distribución de las cargas impositivas y que estas no se constituyeran en un obstáculo para el desarrollo económico. Esto se verifica en la imposición de montos diferenciados para un mismo rubro a partir de la introducción de un sistema de clasificación para los

⁸ Se debe tener en cuenta que si bien las transformaciones fiscales en las provincias fueron consecuencia directa de la propia construcción rentística de la Confederación, también formaban parte de proyectos modernizadores que buscaron imponer principios fiscales igualitarios y proporcionados que otorgaran ingresos regulares y previsibles a los gobiernos, y donde los gravámenes directos tuvieran protagonismo (Gelman y Santilli, 2006).

establecimientos. La equidad también se vinculó a la defensa del consumidor, como se evidencia en los debates sostenidos por el impuesto a la sal en Jujuy, en el cual los legisladores se mostraron reacios a gravar la producción de un elemento de consumo masivo que redundaría en un incremento de su precio (Parolo y Fandos, 2010; Herrera y Parolo, 2011). No obstante, estos principios debieron ser equilibrados en una balanza que también estaba inclinada por las necesidades fiscales y las institucionales y las figuras tributarias preexistentes. Así, las leyes y reglamentos formulados en esta etapa estuvieron atravesados por esos tres factores. Ahora bien, ¿cuáles fueron las transformaciones efectivas en materia fiscal?

En el conjunto de las provincias se suprimieron el diezmo y los impuestos aduaneros, pero otros impuestos coloniales como la alcabala persistieron hasta mediados de 1870. En Tucumán durante los primeros años de la Confederación también se habían cobrado contribuciones forzosas, pero fueron eliminadas a mediados de la década. La desaparición de las principales fuentes de ingresos y el establecimiento de un cuadro tributario sustentado principalmente en la contribución directa y en el derecho de patentes promovió un constante déficit, que fue acentuado por el incremento del gasto destinado a un aparato estatal en expansión y a las guerras internas que en muchos casos fueron solventadas con recursos locales. A este cuadro compartido deben ser incorporadas algunas particularidades que conducen a matizar la imagen de aguda y constante penuria que podría derivarse de una lectura lineal de estas características generales.

Como es bien conocido, las dirigencias tenían altas expectativas respecto del rol que cumpliría la contribución directa, pero su implementación tuvo serias dificultades. Su recaudación implicaba hacer una valuación general de los bienes muebles e inmuebles para poder fijar el monto a pagar por cada contribuyente. Realizar esta tarea e implementar la recaudación suponía contar con un cuerpo administrativo más numeroso y especializado del que disponían las provin-

cias al sancionar sus leyes fiscales. Por lo tanto, la participación de la contribución directa en los ingresos provinciales no alcanzó en forma inmediata los valores que las dirigencias esperaban.

En Santa Fe y en Corrientes, ante las dificultades presentadas en la recaudación de las rentas y la urgente necesidad de ingresos, las ventas de tierras contribuyeron no solo a mantener equilibradas las finanzas, sino que se convirtieron en el principal rubro de ingresos hacia fines de la década. En ambas provincias se recurrió en primer lugar al cobro de la enfiteusis, y luego, mediante la sanción de leyes de tierras de 1858 en Santa Fe y de 1859 en Corrientes, se autorizó la venta de tierras fiscales (Schaller, 2004; De los Ríos, 2013). Los datos aportados por Schaller permiten ponderar la importancia que tuvo este rubro: lo recaudado en 1859 con la enajenación de terrenos fiscales constituyó el 55% de las entradas totales correntinas, lo que sumado a lo conseguido con la percepción del canon enfitéutico, elevaba al 67% la participación de los ingresos obtenidos por el otorgamiento de campos fiscales. Asimismo, Corrientes representa un caso paradigmático, porque a diferencia de otras administraciones provinciales, el papel moneda local ya estaba en circulación desde 1841 con una amplia aceptación pública. Esto significó una gran ventaja para el gobierno, que recurrió a nuevas emisiones para cubrir los déficits entre 1855 y 1858.

En Tucumán y en Mendoza, en cambio, las patentes representaron el rubro con mayor dinamismo. Este tributo había tenido su origen en la etapa colonial, cuando se gravaban los beneficios del comercio y de algunas industrias como las de destilación de aguardiente y posteriormente se amplió su percepción hacia las profesiones y oficios. En la provincia cuyana, el peso de este rubro obedeció sobre todo al sustancial aumento de los montos que se cobraban y, en particular, se destacó el incremento del abasto de carne (Coria y Varo, 2001). En Tucumán, durante la década de 1850 se amplió de manera notable el espectro de actividades a tributar, lo cual evidenciaba, como señala Herrera (2010), un importante grado de diversificación mercantil y productiva

de la economía tucumana. Asimismo, se destaca que las patentes junto con la contribución directa constituyeron los principales recursos fiscales genuinos, con los que se cubrieron entre el 58% y el 72% de los gastos de la provincia entre 1856 y 1859, lo cual revela la capacidad de recaudación del gobierno.

El requerimiento de la subvención nacional también formó parte de las transformaciones de las finanzas provinciales en esta etapa. La Carta de 1853 había establecido la obligación que tenía la Nación de asistir a las rentas de las provincias que no alcanzaran a cubrir los gastos ordinarios; esto significaba una concesión a las provincias que habían resignado sus principales ingresos, pero también podía sentar una relación de dependencia con el gobierno federal. Contamos con pocos datos sobre el uso de este beneficio por parte del conjunto de las provincias. Sabemos que todas tenían déficit, pero en los tres casos estudiados se reflejan posicionamientos diversos que permiten desmontar una ecuación automática según la cual ante los problemas financieros se recurrió a una asistencia que la Nación, debido a sus propias dificultades, no podía otorgar. Por ejemplo, Tucumán los solicitó en forma reiterada para cubrir el déficit de sus presupuestos, aunque el análisis de lo efectivamente ejecutado siempre arrojó superávit. Por ello, entre 1856 y 1859 —un período de relativa calma política— el gobierno tucumano pudo disfrutar de un saludable estado de las finanzas públicas, se pagaron las deudas contraídas en la primera mitad de la década y se avanzó en la inversión de la obra pública (Herrera, 2010).

Corrientes también recurrió a los fondos nacionales, pero solo en momentos puntuales y para financiar movilizaciones excepcionales de la milicia por los movimientos sediciosos internos o con motivo de la reunión de las tropas para la campaña contra Buenos Aires en 1859 (Schaller, 2004). En Santa Fe, en cambio, el uso de la subvención nacional generó serias controversias. Buena parte de los miembros de la Legislatura pensaban que recurrir a la ayuda nacional posicionaría negativamente a la provincia, la cual debía resolver sus gastos fisca-

les con sus propias rentas aunque estas fuesen reducidas. Otro factor que incidió en la renuencia a solicitar auxilios fue la estimación de las autoridades sobre la posibilidad concreta de hacerlos efectivos y en las proporciones que la provincia requería para cubrir sus déficits. A ello se sumaba la deuda que el Estado federal había contraído con la provincia en los primeros años de la Confederación, originada por una importante cantidad de gastos nacionales que se habían cubierto con fondos provinciales entre 1852 y 1854. El clima de inestabilidad y dificultades experimentadas por el gobierno de la Confederación frenó el reclamo de esta deuda, lo cual pesó en el momento de solicitar los subsidios, puesto que si no se consideraba apropiado reclamar recursos genuinos de la provincia, menos aún lo sería pedir la asistencia mediante fondos nacionales (De los Ríos, 2013).

Asimismo, las transformaciones en materia rentística abarcaban no solo el diseño de los nuevos impuestos sino que también se debió reestructurar cómo se recaudaban. Hacia mediados de la década de 1850 se encaró aquel proceso, que en líneas generales se materializó en la centralización de las finanzas provinciales en una Colecturía General ubicada en la capital y receptorías que concentrarían a su vez las finanzas en los departamentos. Aquella organización, pensada bajo el nuevo clima modernizador que signó la reforma tributaria, se encontró rápidamente con la imposibilidad de dotar a las oficinas del personal que requerían. En Santa Fe, por ejemplo, donde el Departamento de Hacienda funcionó con un total de diez empleados, se habilitó que una persona ejerciese más de un cargo en simultáneo, pero percibiendo un sueldo íntegro de uno de ellos y un tercio del segundo (De los Ríos, 2013). En Catamarca no se impuso ninguna restricción al número de empleados, pero la recaudación quedó a cargo de los receptores, quienes percibían el 10% del producto de todas las contribuciones como pago de sus servicios. Los receptores tenían que utilizar ese porcentaje también para pagar a los auxiliares que hubiesen designado y costear los gastos de oficina (Alvero, 2016).

La otra cara del proceso de recaudación respondía a los funcionarios que se vincularon directamente con los contribuyentes para recabar los impuestos. Resulta interesante —aunque no sorprendente— que en buena parte de las provincias aquella tarea recayó en las autoridades locales ya existentes, como los jefes políticos o departamentales, jueces o comisarios. Aquello implicó que la colecta de impuestos se sumara a las ocupaciones que ya desempeñaban, por lo cual se concentraron en una misma figura funciones correspondientes al ámbito político, judicial, social, y a partir de esta etapa, también fiscal (Buchbinder, 2010, Flores, 2011; De los Ríos, 2013).

Asimismo, una novedad que impusieron los impuestos directos fue la necesidad de realizar la evaluación de los capitales y la clasificación de las patentes. Para ello se conformaron comisiones integradas por vecinos designados por el gobernador, salvo en el caso de Salta donde estuvo compuesta por el jefe político junto al presidente municipal y al Juez de Paz (Parolo y Herrera, 2011; Flores, 2011; De los Ríos, 2013; Alvero, 2016). De este modo, tanto la colecta como la definición de los montos a percibir quedaron por fuera de la órbita exclusiva del Departamento de Hacienda y recayeron en quienes eran respetados y ejercían una reconocida autoridad sobre la población. Aquello no implicó la ausencia de problemas manifestados a partir de los reclamos o los intentos de evasión por parte de los contribuyentes, pero sí demuestra que en un contexto de carencia los gobiernos provinciales buscaron capitalizar los recursos ya existentes y que consideraban más eficaces para poner en marcha los nuevos esquemas tributarios.

Conclusiones

Los años de existencia de la Confederación Argentina presentaron significativas transformaciones institucionales y políticas. Ciertamente, las limitaciones materiales y de personal constituyeron obstáculos muy difíciles de superar y las soluciones que se encontraron fueron parciales y en algunos casos —como el endeudamiento, el retraso de

pagos o la simultaneidad de cargos— difíciles de sostener en el largo plazo. Aquellas limitaciones condujeron al denominado “fracaso” de la Confederación, pero la disolución del gobierno nacional en 1861 no implicó la disolución de las estructuras ni de las prácticas institucionales conformadas en esta etapa, las cuales fueron capitalizadas bajo la presidencia de Bartolomé Mitre.

Más que pensar en términos de éxitos y fracasos, como señalamos al inicio del capítulo, la restitución de cuáles fueron los proyectos, en qué medida pudieron concretarse y qué mutuas implicancias de orden nacional y provincial acarrearón su ejecución o la falta de la misma, genera un mayor conocimiento de las características y complejidades de esta etapa. Precisamente, los ritmos de concreción de aquellas transformaciones marcan una periodización interna que aún debe ser analizada con más profundidad, en particular, los tramos iniciales de la etapa de la Confederación. En este sentido, las investigaciones dan cuenta de que hacia 1854/1855 se evidencia la puesta en marcha de las transformaciones institucionales tanto en el ámbito nacional como provincial. Por tal motivo resulta primordial restituir cuáles fueron las negociaciones y consensos entre las dirigencias provinciales, como también los conflictos que se presentaron en los años previos que posibilitaron aquella puesta en marcha: ¿Cuáles fueron los posicionamientos y debates que tuvieron lugar entre febrero y mayo de 1852 en cada una de las provincias?; ¿cuáles fueron las reacciones frente al rechazo por parte de Buenos Aires al Acuerdo de San Nicolás?; ¿cuáles fueron las negociaciones que permitieron llevar adelante la formación del Congreso en Santa Fe y la sanción de la Constitución en 1853? En suma, consideramos que se debe cuestionar la sucesión automática de los eventos (batalla de Caseros, protocolo de Palermo, Acuerdo de San Nicolás, Congreso de Santa Fe) para poder comprender en mayor profundidad qué posicionamientos y acciones promovieron la conformación de la Confederación y la forma en que cada una de las provincias se articuló a este proyecto.

Una segunda cuestión que se desprende de las investigaciones es la relevancia que tuvieron las legislaturas y actores como los jefes políticos, comandantes y jueces de paz en la prosecución de aquellas transformaciones. Como hemos mencionado, la importancia de dichas instituciones se arraigaba en el rol que habían desempeñado durante la primera mitad del siglo XIX, subrayando así que la nueva etapa abierta en 1852 no supuso un corte abrupto o una renovación total ni de las prácticas ni del desenvolvimiento institucional previo. Por otra parte, dicha relevancia invita a indagar cuál fue el rol que aquellos actores cumplieron en la formación de alianzas y negociaciones por fuera de los canales institucionales y que permitieron u obstruyeron determinados proyectos gestados en la esfera nacional o provincial, como evidencian los casos de Santa Fe y Corrientes.

Por último, consideramos necesario profundizar y repensar el rol ejercido por Buenos Aires en el desenvolvimiento político de la Confederación tanto en el nivel nacional como provincial. Conocemos la intervención directa de los agentes porteños en algunas situaciones puntuales, pero, además, su existencia como Estado a partir de 1854 y el accionar de parte de su dirigencia que aspiraba su integración al proyecto nacional, posicionaron a Buenos Aires como un horizonte de posibilidades para las dirigencias de las provincias confederadas y para algunos actores que se desempeñaban principalmente en la arena nacional. En este sentido, las pujas y negociaciones no se circunscribieron únicamente a una relación horizontal entre dirigencias provinciales y una vertical entre provincia y nación. Por el contrario, Buenos Aires se constituía como un tercer vector al cual las dirigencias podían recurrir —ya sea en forma concreta o simbólica— en pos de tratar de inclinar la balanza de la negociación a su favor.

Referencias bibliográficas

Alvero, L. (2016). Fiscalidad e instituciones en la construcción estatal. Catamarca (1846-1856). En F. Rodríguez Vázquez y A. Teruel

- (Eds.), *Enfoques para la historia* (pp. 73-94). Rosario: CEHISO. *Archivo del Doctor Juan María Gutiérrez: Epistolario*. (1984). (Vol. 2). Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.), *Un Estado con rostro humano* (pp. 9-57). Buenos Aires: Prometeo.
- Bragoni, B. (2003). Los avatares de la representación: Sufragio, política y elecciones en Mendoza (1854-1881). En H. Sabato y A. Lettieri (Comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX: Armas, votos y voces* (pp. 205-221). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bragoni, B. y Míguez, E. (2010). De la periferia al centro: La formación de un sistema político. En B. Bragoni y E. Míguez (Coords.), *Un nuevo orden político: Provincias y Estado Nacional (1852-1880)* (pp. 9-28). Buenos Aires: Biblos.
- Brasboin, H. (2015). *Mendoza federal: Entre la autonomía provincial y el poder de Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bravo, M. (2003). La política armada en el norte argentino: El proceso de renovación de la elite política tucumana (1852-1862). En H. Sabato y A. Lettieri (Comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX: Armas, votos y voces* (pp. 243-258). Buenos Aires: FCE.
- Bravo, M. y Ferullo, D. (2014). *Las constituciones tucumanas en el siglo XIX y la construcción de un orden político*. Trabajo presentado en V Reunión del Comité Académico Historia, Regiones y Fronteras AUGM. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata. Recuperado de <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/espacioslegbravo.pdf>
- Bressan, R. y Aramburo, M. (2017). Algunos usos de “Estado” en la historiografía del período de la “organización nacional” de Argentina (1852-1880). *Historia da Historiografía*, 25, 65-82. <https://doi.org/10.15848/hh.v0i25.1184>

- Buchbinder, P. (2004). *Caudillos de pluma y hombres de acción*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Buchbinder, P. (2010). Departamentos, municipios y luchas políticas en Corrientes a mediados del siglo XIX. En B. Bragoni y E. Míguez (Comps.), *Un nuevo orden político: Provincias y Estado Nacional (1852-1880)* (pp. 99-120). Buenos Aires: Biblos.
- Coria, L. y Varo, R. (2001). Federalismo y República reales en tres décadas de presupuestos provinciales. Mendoza (1853-1883). *Anuario del CEH*, 1(1). <https://doi.org/10.52885/2683-9164.v.n1.23311>
- de Jong, I. (2009). Armado y desarmado de una confederación: El liderazgo de Calfucurá en el período de la organización nacional. *Quinto Sol*, 13, 11-45. <https://doi.org/10.19137/qs.v13i0.1>
- De los Ríos, E. (2013). *Hacia un nuevo orden fiscal. Las formas de recaudación impositiva: Instituciones, agentes y recursos. Santa Fe, Argentina (1852-1873)* (Tesis doctoral). Universidad Pompeu Fabra. Recuperado de <https://repositori.upf.edu/handle/10230/22005>
- Ferrer, J. (2018). *Gobernar en tiempos de Constitución: Córdoba en los orígenes del constitucionalismo provincial argentino*. Córdoba: UNC.
- Flores, R. (2011). Fiscalidad en el noroeste argentino: La intervención de los Jefes Políticos como agentes de recaudación fiscal. Salta (1855-1863). *Revista Escuela de Historia*, 10(1). Recuperado de <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/reh/article/view/1636>
- Garavaglia, J. (2010). Rentas, deuda pública y construcción estatal: La Confederación Argentina, 1852-1861. *Desarrollo Económico*, 50(198), 223-248.
- García Garino, G. (2016). *El más alto poder. Legislatura y cultura política en el proceso de construcción del estado provincial de Mendoza (1852-1880)* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos

- Aires, Buenos Aires. Recuperado de <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4644>
- Gelman, J. y Santilli, D. (2006). *Los límites de un proyecto modernizador: La contribución directa en Buenos Aires durante la primera mitad de siglo XIX*. Trabajo presentado en Sección 55. The Modernization of tax Systems in Latin America and the Iberian península comparative perspectivs. XIV IEH Congress, Helsinki.
- Gorostegui de Torres, H. (1972). *La organización nacional*. Buenos Aires: Paidós.
- Herrera, C. (2010). Fiscalidad y poder: Las relaciones entre el estado tucumano y el Estado central en la formación del sistema político nacional (1852-1859). En B. Bragoni y E. Míguez (Coords.), *Un nuevo orden político: Provincias y Estado Nacional (1852-1880)* (pp. 181-207). Buenos Aires: Biblos.
- Herrera, C. y Parolo, M. (2011). Las dos caras de la fiscalidad: Estado y contribuyentes. Tucumán (1853-1870). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 34. Recuperado de <http://ravignani.institutos.filo.uba.ar/publicacion/n%C2%BA-34-enero-junio-2011>
- Lanteri, A. (2013). *Se hace camino al andar: Dirigencia e instituciones nacionales en la Confederación. Argentina (1852-1862)*. Rosario: Prohistoria.
- Lanteri, A. (2014). (Inter) acciones para un nuevo orden nacional: La experiencia política de San Juan a partir de la Circunscripción Militar del Oeste y el Congreso durante la "Confederación" (1855-1858). *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 14. Recuperado de <https://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAn14a02>
- Lanteri, A. (2016). Política, instituciones y relaciones internacionales: La experiencia de San Juan a partir del comercio terrestre con Chile. Confederación Argentina (1852-1862). *Cuadernos de*

- Historia*, 45, 63-88. Recuperado de <https://cuadernosdehistoria.uchile.cl/index.php/CDH/article/view/44693>
- Literas, L. (2017). Poder y política en una tribu de indios amigos: La sublevación y el liderazgo de Carri-llang (1852-1862). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 47, 31-62. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/boletin/article/view/6702>
- Macías, F. (2014). *Armas y política en la Argentina. Tucumán: siglo XIX*. Madrid: SCIC.
- Macías, F. y Sabato, H. (2013). La Guardia Nacional: Estado, política y uso de la fuerza en la segunda mitad de siglo XIX. *Polhis*, 11, 70-81. Recuperado de <http://historiapolitica.com/datos/boletin/PolHis11.pdf>
- Megías, A. (1998). Prensa y formación de la opinión pública: Rosario a mediados del siglo XIX. *Cuadernos del CIESAL*, 2º época, 3(4).
- Megías, A. (2010). Santa Fe entre Caseros y Pavón: Cuestiones provinciales y problemas nacionales. En B. Bragoni y E. Míguez (Coords.), *Un nuevo orden político: Provincias y Estado Nacional (1852-1880)* (pp. 147-158). Buenos Aires: Biblos.
- Míguez, E. (2012). Gestación, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina: Balance de la historiografía reciente. *Polhis*, 9, 38-68. Recuperado de http://www.historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis9_MIGUEZ.pdf
- Navajas, M. (2008). *Actores, representaciones, discursos y prácticas: La política en Tucumán, Argentina (1852-1887)* (Tesis doctoral). El Colegio de México, México. Recuperado de <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/ft848q90c?locale=es>
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Parolo, M. y Fandos, C. (2010). La modernización fiscal y sus respuestas sociales: Tucumán y Jujuy en la segunda mitad de siglo XIX. En A. Teruel (Dir.), *Problemas nacionales en escalas*

- locales: Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy* (pp. 55-92). Rosario: Prohistoria.
- Paz, G. (2003). El gobierno de los conspicuos: Familia y poder en Jujuy (1853-1875). En H. Sabato y A. Lettieri (Comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX: Armas, votos y voces* (pp. 223-241). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Zavala, G. (2007). La política interétnica de los ranqueles durante la segunda mitad del siglo XIX. *Quinto Sol*, 11, 61-89. Recuperado de <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/720/648>
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012). En M. Plotkin y E. Zimmermann (Eds.), *Los saberes del Estado* (pp. 9-34). Buenos Aires: Edhasa.
- Quintán, J. (2012). Una aristocracia republicana: La formación de la elite salteña (Tesis doctoral). Universidad de San Andrés, Buenos Aires. Recuperado de <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/880/1/%5bP%5d%5bW%5d%20D.%20His.%20Juan%20Ignacio%20Quintan.pdf>
- Ramírez Braschi, D. (2019). Conflictividades impositivas y territoriales entre Paraguay y Corrientes (1852-1859). *Revista Territórios e Fronteiras*, 12(2). <https://doi.org/10.22228/rt-f.v12i2>
- Romano, S. y Ayrolo, V. (2001). Poder y representación política en Córdoba (Argentina) a mediados de siglo XIX. *Unisinos*, 5(4).
- Rossi, M. (2004). *Espacios y relaciones de poder: Su articulación en Santiago del Estero durante el proceso inicial de implante de la Modernidad (1851-1875)* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Recuperado de <https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.181/te.181.pdf>
- Sabato, H. (2007). La política argentina en el siglo XIX: Notas sobre una historia renovada. En G. Palacios (Coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América latina (siglo XIX)* (pp. 83-94). México: El Colegio de México.
- Sabato, H. (2014). Los desafíos de la república: Notas sobre la política

- en la Argentina pos- Caseros. *Estudios Sociales*, 46, 77-117.
<https://doi.org/10.14409/es.v46i1.4472>
- Schaller, E. (2004). Las finanzas *públicas de la provincia* de Corrientes durante la Organización Nacional (1810-1861). *Temas de Historia Argentina y Americana*, 5, 161-202.
- Schmit, R. (2004). *Ruin y resurrección en tiempos de guerra: Sociedad, economía y poder en el oriente entrerriano posrevolucionario (1810-1852)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schmit, R. (2015). El poder político provincial y el cambio institucional. En R. Schmit (Comp.), *Caudillos, política e instituciones en los orígenes de la Nación Argentina* (pp. 25-50). Buenos Aires: UNGS.
- Tenti, M. (2012). El proto-estado taboadista en Santiago del Estero (1852-1875). *Andes*, 23(2). Recuperado de <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/Andes/article/view/145>