



JUAN CARLOS GARAVAGLIA

La disputa por la construcción nacional argentina

Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)

prometeo
libros

Juan Carlos Garavaglia es un historiador argentino, nacido en 1944. Fue profesor en diversas universidades latinoamericanas y europeas. En la Argentina enseñó en las universidades de Buenos Aires, Nacional del Sur y del Centro de la Provincia de Buenos Aires. También fue investigador del Conicet. En la actualidad, es Directeur d'études en la École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris y Emeritus Icrea Research professor de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. En 2014 recibió el premio Raíces del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Sus especialidades son la historia argentina y la historia latinoamericana. Entre sus libros cabe mencionarse: "Poder, conflicto y relaciones sociales. Río de la Plata, XVIII-XIX" (1999), "En busca de un tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865" (2004, junto con Juan Gelman y Raúl Fradkin), "Lois, justice, coutume. Amériques et Europe latines (16e-19e siècles)" (2004, con Jean Frédéric Schaub), "América Latina. De los orígenes a la Independencia" (2005, 2 vols., con Iuan Marchena), "Construir el Estado, inventar la Nación" (2007) y "Una juventud en los años sesenta" (2015).

Índice

¿POR QUÉ ESTE LIBRO?	9
RENTAS, DEUDA PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN ESTATAL: LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA, 1852-1861	19
<i>LA DISPUTA POR LA NACIÓN</i>	
RENTAS Y ADUANAS EN LA CONSTRUCCIÓN ESTATAL ARGENTINA, 1850-1865....	47
NIVELES DE ESTATALIDAD. RENTAS Y PRESUPUESTOS: DE LA NACIÓN ARGENTINA AL MUNICIPIO DE BUENOS AIRES (1856-1865)	81
ADDENDA: LA CUENTA DE INVERSIÓN DE 1865: ¿CÓMO SE REPARTEN LOS GASTOS?	119
GUERRA, POLÍTICA Y NEGOCIOS EN BUENOS AIRES.	
LAS OFICINAS DE HACIENDA Y LOS PROVEEDORES DEL ESTADO (1858-1860)....	133
FUERZAS DE GUERRA Y CONSTRUCCIÓN ESTATAL: DE LA CONFEDERACIÓN A LA NACIÓN ARGENTINA (1856-1865)	165
LA LOGÍSTICA DE LA GUERRA: BUENOS AIRES Y LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA, 1859-1861	207
ARCHIVOS, COLECCIONES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFÍA	227

El primero de los trabajos “Rentas, deuda pública y construcción estatal: la Confederación Argentina, 1852-1861”, investiga la cuestión de las rentas y finanzas confederadas, por vez primera y a través de fuentes escasamente o nulamente trabajadas, pese a que algunas de ellas (como es el caso de las *Memorias de Hacienda* y otras fuentes) fueron publicadas en su día, pero éstas y otros documentos indispensables para ese periodo se hallan en archivos y bibliotecas de varios lugares (Buenos Aires, Rosario, Paraná, la Biblioteca Municipal de Nueva York, la Lamont Library de Harvard y la Beinecke Library de Yale). Por lo tanto, no era fácil ni sencillo ubicarlos. En este estudio hacemos un análisis detallado de las rentas de la Confederación, como del estado de sus finanzas, constatando su abrumadora carga de deudas variadas, de emisiones en bonos –no pocos de los cuales funcionaron a todas luces como cuasi monedas para pagar sueldos y otras deudas de poca entidad- y otros instrumentos financieros. El resultado fue poder contar finalmente con una evidencia cuantitativa acerca de la catástrofe de las finanzas de la Confederación. Remitiéndonos a una imagen, podríamos decir que la tragedia de la Confederación se parece a casi cualquier ejemplo de las jóvenes naciones latinoamericanas de mediados del XIX, que se resumía en la célebre frase “deuda que paga deuda”, tan repetida en la época y que terminaba arrastrándose durante decenios. También, gracias a este trabajo comenzamos a descubrir que la Confederación había puesto la primera piedra de un sistema de rentas aduaneras que cubría todo el país y que sería heredado por la Nación (siendo conducido además por Pedro Pondal, la misma persona que la había dirigido en Paraná). Otro hecho destacado, la Confederación parecía muy preocupada por el avance de la enseñanza secundaria y universitaria en las provincias, consagrándole a esos rubros un porcentaje de sus rentas, mucho más alto que el que la “Nación” le dedicaría en los primeros años posteriores a Pavón. Esto dio como resultado un primer choque con un evaluador que lisa y llanamente dijo que *eso no era cierto*. Respondí que no hablaba en mi trabajo de la educación en Buenos Aires, donde Sarmiento estaba haciendo una destacada labor de extensión de la enseñanza de las primeras letras, si no que me refería a las provincias y tuve que agregar todos los datos cuantitativos para dejar clara la evidencia de ese hecho. Urquiza, como lo demostró fundando el Colegio del Uruguay, tenía ideas muy claras acerca de la importancia de la educación. Tampoco le gustó a ese mismo evaluador que afirmase que las fuertes deudas resultado de las emisiones de moneda fiduciaria y de los bonos del Crédito Público del Estado de Buenos

Aires, realizadas para financiar la guerra contra la Confederación, las pagaría más tarde la Nación, como efectivamente ocurrió (tal como sucedió, por otra parte, con las deudas heredadas de la Confederación). Tuve entonces que dar todos los detalles para convencer al evaluador de la veracidad de un hecho que surgía con evidencia de las fuentes. Como se ve, los clichés son a veces duros de domar. Pero, este primer trabajo tiene bastante más. Ante todo, un panorama de las rentas provinciales, a partir de las provincias con que contamos con datos. Ese panorama muestra de qué forma, el proceso rentístico de la Confederación consiguió multiplicar por tres y rápidamente por cuatro, las antiguas rentas provinciales aduaneras, al ordenar el sistema de Aduanas Nacionales. Por otra parte, un análisis comparativo de los presupuestos de la Confederación y del Estado de Buenos Aires, deja ver que ambas configuraciones estatales tenían una estructura presupuestaria muy similar. La diferencia, como siempre, es la capacidad de Buenos Aires por velar su verdadero endeudamiento gracias a las emisiones de moneda fiduciaria. En todo lo demás, se impone un idéntico modelo y nadie debería asombrarse por ello. El trabajo termina con una serie de cuadros que muestran en estado catastrófico de las finanzas confederadas antes de la batalla de Pavón. Este artículo fue redactado a fines de 2009 y su proceso de evaluación se inició en abril de 2010. La precisión sobre las fechas tiene aquí mucho sentido pues el lector podrá constatar qué es lo que se sabía sobre el tema de las finanzas de la Confederación cuando iniciamos esta investigación en 2008. Marcaremos algunas frases de ese texto para resaltar ese hecho.

El capítulo siguiente "*La disputa por la Nación. Rentas y aduanas en la construcción estatal argentina, 1850-1865*", es a todas luces una continuación del precedente y muestra una nueva etapa de nuestra investigación, pasando ahora a un análisis comparativo entre las rentas de la Confederación y las correspondientes al Estado de Buenos Aires (en este caso, con datos que se remontan hasta la década del veinte del XIX). Esto nos permitió hacer un balance en referencia a cuál era la participación de cada una de las dos configuraciones estatales en el total de las rentas de los territorios que constituirían más tarde la República Argentina. Como se puede apreciar en ese trabajo, los porcentajes de Buenos Aires y de las provincias fueron del 60% para la primera y de un 40% para las segundas. Esto, que confirma algunos cálculos evaluativos realizados en la época, demuestra que la Confederación estaba construyendo las bases de un estado posible y viable, (aunque es evidente que sus finanzas no pudieron acompañar el proceso), pero además, pone al descubierto la mirada errónea que la historiografía tenía sobre este tema. El hecho de que nos alarguemos hasta 1865, nos permitió comprobar de qué manera evolucionaron las rentas del Litoral cuatro años después de Pavón y de qué modo durante gran parte de la década que sigue a esa batalla, la caída

en su participación en el comercio de la nación y por lo tanto, el empobrecimiento del litoral, fue una realidad bien tangible. La Confederación pesaba en 1855 un 42.5% de las rentas de lo que sería la Argentina y el Estado de Buenos contaba con el restante 57.5%. Diez años más tarde, en 1865, los porcentajes eran del 16% y el 84% respectivamente. Los números están allí y muestran, más que cualquier discurso, cuáles fueron algunas de las consecuencias del triunfo de Buenos Aires para el conjunto del Litoral. Este artículo tuvo un proceso de evaluación sorprendentemente duro, como si esos números, porque de eso se trata, revelarían algo que resultase insoportable o in-audito (*lo que no se puede oír*). Se desencadenaron las furias arbitrarias —que en ningún momento discutieron esas cifras ni las fuentes que las sustentaban— y no fue sencillo llevar a buen puerto la publicación del trabajo. Este, finalmente, tuvo que mudarse de revista. Sigo hoy sin entender muy bien cuál fue el pecado que debo haber cometido. Como se suele decir por ahí, la historia (y los lectores) dirán. El trabajo tiene una segunda parte referida a las tarifas en general y específicamente, a la discusión sobre las tarifas diferenciales que tanta repercusión tuvo en su época.

El capítulo siguiente “Niveles de *estatalidad*. Rentas y presupuestos: de la Nación Argentina al Municipio de Buenos Aires (1856-1865)” tiene como objetivo principal mostrar de qué modo el triunfo de Buenos Aires en Pavón dio como resultado un proceso de reparto muy desigual, al menos en el mediano plazo, de las rentas de la Nación. Este proceso tiene dos aspectos, (uno de los cuales habíamos podido constatar cuantitativamente en el capítulo precedente), es decir, por una parte, verificar la velocidad con que se interrumpe, por varias razones como se verá en este libro, el movimiento de participación del Litoral en el reparto de las rentas nacionales. Y por otra parte, mostrar de qué manera se utilizará el 90% de esas rentas. Parecería que estuviéramos volviendo a una situación similar, *mutatis mutandis*, a la que regía en el periodo rosista, en el sentido del control de facto de Buenos Aires sobre los flujos mercantiles desde y a las provincias² (al menos hasta 1869, cuando la Aduana de Rosario renueva sus niveles de antaño). Pero, esto se hace, obviamente, con los atenuantes que esa nueva época “tan liberal” exigía. Me imagino ya la polvareda que este galopito de aire tan “revisionista” va a producir, pero nuevamente las cifras, como otros datos cualitativos, son testarudas y allí están. Hasta 1865 (y sospecho que esto se mantiene hasta fines de la década del sesenta), el Estado nacional invierte mayormente en las provincias recursos para sostener las fuerzas

² El diario editado en Rosario, *La Confederación* del 5 de enero de 1860, lo dice con todas las palabras “Si Buenos Aires no entrega la Aduana —como no la entregará— a pesar de la concesión hecha por parte de la Nación, no vamos a dejar que se parodie el exclusivismo de Juan Manuel de Rosas y sus antecesores...”

de guerra indispensables en función de sustentar su poder en alianza con las elites locales ideológicamente afines. Estas, sobre todo, sin son “liberales”, huera de apoyo popular, solo pueden mantenerse en el poder si los ejércitos de Buenos Aires acuden en su ayuda o amenazan con hacerlo. Una carta del general Paunero de 1864 al ministro de Guerra que trae Ariel de la Fuente en su libro ya citado, nos exime casi de todo comentario. El general, después de derrotar al Chacho, se refiere a la actitud de los liberales de La Rioja que quisieran que “el ejército de Buenos Aires estuviera eternamente haciendo la guerra [contra el Chacho] para que ellos, *que no tienen séquito en las masas*, gobiernen con tranquilidad”. Las bastardillas son nuestras y nos evitan más comentarios; como se ve, el general pertenece ideológicamente al partido triunfante en Buenos Aires, pero no tiene un pelo de tonto³. Los otros recursos enviados a las provincias se refieren a cantidades menores en función de la educación, el mantenimientos de los obispados, los correos y la organización de la justicia, más unas sumas sin destino preciso repartidas entre todas –desigualmente, como se puede comprobar en el trabajo– y estos recursos alcanzan a un 12,6% de los gastos totales del estado nacional. Hemos agregado una *addenda*, redactada *ad hoc* para reforzar este capítulo, que le pone cifras muy concretas, (a partir de los gastos realmente efectuados en 1865, mediante el análisis de la Cuenta de Inversión de ese año), a la mayor parte de lo que en él decimos. En esta *addenda*, lamentamos la falta de acceso al archivo de la Contaduría de la Nación que nos impide aclarar muchos huecos que nos dejan la lectura de las *Memorias de Hacienda* de este periodo; no hay dudas que las *Memorias de Hacienda* tenían un destinatario y éste no eran los historiadores. . . , sino los *operadores* financieros y mercantiles del mercado local y de “la plaza de Londres”, como se decía en la época. El único consuelo es saber que la costumbre de presentar las *Memorias* en esa forma y con esos objetivos, se puede hacer extensiva a la mayor parte de los países latinoamericanos de la época.

El capítulo siguiente, que hemos escrito con Elisa Caselli y que es el primer resultado de una investigación en colaboración sobre las finanzas de Buenos Aires en los años 1858/1861, que seguramente dará otros frutos, se titula “Guerra, política y negocios en Buenos Aires. Las oficinas de Hacienda y los proveedores del Estado (1858-1860)”. En este trabajo hemos examinado

³ En realidad, tampoco en Buenos Aires desconocían la situación imperante en La Rioja. La *Memoria de Guerra* de 1864, p. 4., no deja lugar a dudas; el ministro Gelly y Obes –que tendremos ocasión de volver a encontrar varias veces en este libro– dice “El rebelde Peñaloza á quien seguía la mayor parte de los habitantes de la campaña de la Rioja...”, afirmando unas líneas abajo, que las tropas de Peñaloza, una vez vencidas, se dispersaban y “volvían á rehacerse á la voz de su Gefé”. Peñaloza tenía *la voz* que les faltaba a los unitarios de los que habla Paunero.

cuidadosamente una serie de fuentes completamente inéditas del Archivo General de la Nación y del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires que poseen una riquísima documentación sobre la Contaduría del Estado de Buenos Aires en el momento más algado de su enfrentamiento con la Confederación. Vemos aquí, justamente, como este tipo de fuentes (que no es accesible para el periodo posterior, al menos hasta 1874), permite una mirada mucho más abarcadora –y menos “contaminada” por las urgencias de tesorería- sobre estas cuestiones. El resultado es un panorama muy detallado del funcionamiento de la burocracia de las oficinas de Hacienda, mostrando las íntimas relaciones que existían entre los principales proveedores del Estado, los servidores públicos y las elites del poder. Como afirmamos en la conclusión de este capítulo “La implementación de un orden administrativo con dispositivos de control más efectivos, se realizaba en ámbitos donde los vínculos existentes entre quienes llevaban adelante la gestión de gobierno y aquellos que, se suponía, estaban por fuera de él eran demasiado frecuentes, cuando no se trataba directamente de la misma persona que actuaba en ‘uno y otro lado del mostrador’ –por utilizar una conocida metáfora–, provocando los resultados imaginables, algunos de los cuales hemos intentado ejemplificar”. Hay indudablemente un “juego político”, pero éste no puede descolgarse totalmente del mundo de los negocios. Nuevamente, volvamos a las conclusiones de ese trabajo: “Pese a la afirmación, tantas veces repetida, sobre la independencia total de lo político, las exigencias de la economía (como también, la conveniencia de determinados agentes económicos) con frecuencia imponían sus limitaciones. La ‘extensión’ de esos márgenes de autonomía, como siempre, sigue estando en el centro de toda discusión acerca de cómo caracterizar al proceso de construcción estatal durante este periodo”. Esta investigación sobre las oficinas de Hacienda, será prolongada en su día con un estudio sobre la deuda del Estado de Buenos Aires a fines de la década del cincuenta; esperamos poder en un futuro no lejano, levantar esa *deuda*, valga la redundancia.

Los dos estudios restantes “Fuerzas de guerra y construcción estatal: de la *Confederación a la Nación Argentina (1856-1865)*” y “La logística de la guerra: Buenos Aires y la Confederación Argentina, 1858-1861”, están centrados en el análisis pormenorizado de las condiciones humanas y materiales en que se dieron los enfrentamiento militares entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación. El primero de los trabajos termina realmente bastante más allá del último conflicto armado con la Confederación, lo hemos hecho así porque nos interesaba mostrar cual era el estado de las fuerzas militares de la nación antes del inicio de la guerra de la Triple Alianza. El estudio sobre la logística de la guerra, preparado especialmente para integrar este volumen, tiene como objetivo constatar las diferencias materiales y financieras que

tenían ambos contendientes. En este trabajo mostramos un aspecto de las guerras que ha sido dejado de lado en general en la historia latinoamericana, nos referimos al impacto de los conflictos en la producción y el comercio locales. También, nos detenemos especialmente en la cuestión del armamento, pues como parece superfluo señalar, es un tema de radical relevancia en todo conflicto armado. Una vez más, tenemos que lamentar que la riqueza de la información sobre Buenos Aires no se corresponda ni mínimamente con la que poseemos para la Confederación, pero dada la calidad disímil de las fuentes “realmente existentes”, esta circunstancia, al menos por ahora, no tiene solución. De todos modos, algunos documentos (como un fragmento de un libro de cuentas de la Contaduría de Guerra de Paraná, citado como FLCG en el texto), nos permitieron abrir una “mirilla” en este desierto de fuentes y nos dan una buena idea de la organización burocrática de la Confederación en relación a la cuestión militar.

En este libro se muestra el impacto económico ocasionado por las guerras entre Buenos Aires y la Confederación. El Estado de Buenos Aires gastó militarmente, durante el período estudiado (1850-1865), casi tres veces más que la Confederación. La calidad, precisión y cantidad de las armas del ejército porteño fueron ciertamente muy superiores a las del ejército confederado. Por otro lado, en la Confederación, debido a su proximidad a la producción rural, el problema del mantenimiento del ejército y la provisión de caballos requirió un esfuerzo económico mucho menor. Pero, en último término, la gran diferencia que había en la organización de las finanzas públicas y en la solidez del mundo de los negocios, entre uno y otro caso, terminó inclinando la balanza, pese a todo, en beneficio del Estado de Buenos Aires. Las fuerzas militares porteñas no eran invencibles ni mucho menos, pero la verdadera batalla estaba en otra parte, y en ésta, el Estado de Buenos Aires no tuvo rival.

prometeo
libros

ISBN 978-987-574-713-5



9 789875 747135