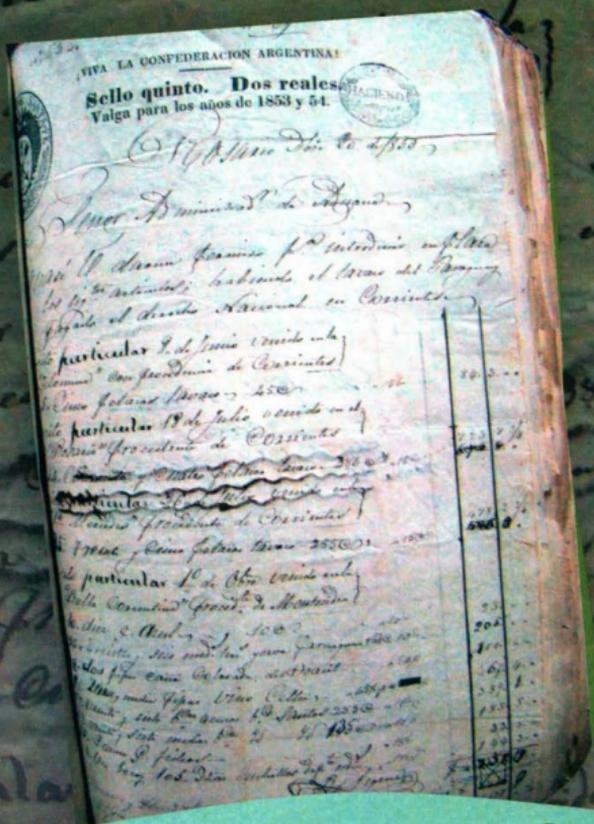


Gobernar es cobrar

Política fiscal, recaudación impositiva
y cultura tributaria.

Santa Fe (Argentina, 1855-1873)

Evangelina De los Ríos



prohistoria
ediciones

State Building
in Latin America

Evangelina De los Ríos es Profesora en Historia por la Facultad de Humanidades y Artes (UNR), Magister del Programa "La modernización de España entre Europa e Iberoamérica" por la Facultad de Filosofía de la Universidad de Murcia y Doctora en Historia por la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Investigadora del proyecto State Building in Latin America, 1820-1870 (European Research Council/UPF). Actualmente es integrante del Centro de Estudios de Historia Social sobre la Justicia y el gobierno (siglos XVI-XIX) y del Proyecto *Gobiernos de proximidad y construcción política del territorio. Normas, agentes, procedimientos, cultura y movilizaciones: entre la intendencia y los estados provinciales. Santa Fe y Entre Ríos, 1782-1848* (SECYT, UNR).

Introducción

A mediados de los años 1860, Nicasio Oroño, quien se desempeñaba entonces como gobernador de la provincia de Santa Fe, pronunciaba ante la Legislatura las siguientes palabras:

“El estado naciente de nuestra organización financiera, librada a sus propios recursos, careciendo de todo subsidio, se hallaba en una situación delicada, que cualquier circunstancia anormal podía embarazar en su desenvolvimiento [...] Nuestra renta calcula con sensatez sobre una materia imponible que aumentara progresivamente su importancia, bastaría para regularizar nuestra administración y satisfacer nuestras necesidades, sino hubiese el defecto de poca actividad en su cobranza. El gobierno se encuentra actualmente exigiendo el pago de contribuciones atrasadas, que ninguna razón explica que hubiese dejado de pagarse en tiempo sino es la falta de hábitos de exactitud en el pago y la omisión de los medios correspondientes de compulsión...”¹

El discurso del gobernador retrata de forma contundente la realidad de la hacienda provincial. El erario no contaba con recursos suficientes para hacer frente a los gastos presupuestados. La continua inestabilidad política atravesada por numerosas guerras, internas y externas, levantamientos armados e irrupciones de malones habían disparado los egresos y obligaron a desviar sustanciosas partidas de dinero para cubrir *imprevistos*. A lo largo de las décadas de 1850 y 1860, las autoridades provinciales enfrentaron el desafío de reordenar la economía y reestructurar el sistema impositivo ya que su integración a la Confederación Argentina (1852-1861) primero, y el Estado Nacional, más tarde, implicó la entrega de una parte de su potestad política-fiscal.

Los esfuerzos invertidos en aumentar los ingresos –ejes central sobre el que versaba la política del gobierno– no alcanzaban para mantener equilibradas las finanzas. Era evidente que las reformas no podían limitarse a la legislación fiscal debían además regularizarse los modos en que cobraban los impuestos. En este contexto la renovación del sistema fiscal fue concomitante a un debate sobre el diseño institucional y administrativo que se requería para que la recaudación fuera efectiva.

1 Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia don Nicasio Oroño, a la H. Legislatura. Leído en sesión del día 18 de junio de 1865, en *Historia de las instituciones...*, p. 175.

El presente libro propone indagar en el proceso de formación del Estado desde un ámbito provincial, Santa Fe, Argentina, entre 1852 y 1873; centrándose en una de sus aristas, la fiscal. Dicho análisis resulta de suma utilidad para iluminar algunos aspectos del proceso de construcción de la autoridad estatal ya que, como es bien sabido, Estado y fiscalidad fueron y son, dos caras de una misma moneda que no pueden separarse conceptualmente.² Como recuerda Joseph Schumpeter, nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes, en la medida en que refleja las relaciones de poder dentro de ese Estado y nos permite penetrar sutilmente en los objetivos y prioridades que animaban a quienes concibieron esas medidas.³

La investigación contenida en estas páginas no se circunscribe al análisis legislativo y reglamentario, se pretende además dar cuenta del impacto que las políticas fiscales tuvieron en esa sociedad y la participación de diferentes agentes en el proceso de recaudación fiscal. La mirada está puesta en las formas en que los impuestos eran recaudados y de qué manera se resolvían las contingencias ligadas a esta cuestión. En este sentido, se pondrá especial atención al modo en que las contribuciones eran cobradas, quiénes eran los agentes involucrados en estas tareas y los ámbitos espaciales donde ejercían sus actividades.

Ahora bien, más allá del conocimiento empírico que conlleva un estudio local es posible preguntar: ¿qué contribución puede hacer a la discusión historiográfica sobre los procesos de formación estatal en clave fiscal un examen de los modos en que se gestionaban localmente los impuestos? La intención de este trabajo no reside en detectar anomalías y localismo, sino que –partiendo de un caso puntual– se buscará acercar la mirada más a ras de suelo y así proceder al abordaje de las prácticas institucionales en torno a la recaudación impositiva. Un análisis local brinda la posibilidad de complejizar y matizar algunos presupuestos generales, al tiempo que ofrece un marco conceptual más adecuado para encauzar críticas y resolver problemas difíciles de observar desde la *historia de la nación*.

Al tomar como sustrato de análisis una unidad territorial jurisdiccional provincial, Santa Fe, se requiere examinar cómo se conformó esa sanción territorial para escapar de cualquier confusión con lo que la provincia representa en la actualidad.⁴ En este sentido, "...la provincia debe dejar de ser un dato para pasar a ser un problema. La cuestión central es abandonar la pretensión de constatar su

2 FRADERA, Josep Maria "Recaudar y construir el estado", en *Illes i Imperis: Estudios de historia de las sociedades en el mundo colonial y post-colonial*, nº 13, Barcelona, 2010, p. 9.

3 SCHUMPETER, Joseph *Historia del análisis económico*, Edit. Ariel, Barcelona, 1994, p. 844.

4 FERNÁNDEZ, Sandra "El revés de la trama. Contexto y problemas de la historia regional y local", en BANDIERI, Susana, BLANCO, Mónica y BLANCO, Graciela (Coords.) *Las escalas de la historia comparada*, Tomo 2: Empresas y empresarios. La cuestión regional, Ed. Miño Dávila, Buenos Aires, 2008, p. 233.

existencia previa para comenzar a pensarla desde su construcción".⁵ Se buscará no circunscribir el análisis a los límites actuales, ya que constituyen una construcción tardía y que sirven poco para explicar la dinámica de la sociedad, sino más bien estudiarlo en su proceso de constitución como un producto de una sociedad y que emerge en un contexto histórico determinado. Es preciso considerar que la multiplicación de estudios desde la perspectiva regional, en detrimento de la historia nacional, no responde sólo a una elección historiográfica, sino que se halla estrechamente relacionada con el proceso de formación del Estado y las políticas seguidas por los grupos dominantes.⁶ En el Río de la Plata, las luchas independentistas desencadenadas a partir del resquebrajamiento del orden colonial dieron paso a una reestructuración en los cuerpos políticos soberanos. Las formas del poder político surgidas no se correspondieron ya con grandes divisiones administrativas, fueron las provincias las que tomaron las riendas del proceso.⁷

La demarcación provincia, vocablo proveniente de la administración hispánica, fue utilizada por los gobiernos independientes como denominación de pueblo o aun ciudades para convocar a los fragmentos políticos del antiguo virreinato, como partes de ese todo que desaparecía ante sus ojos. La elaboración de proyectos de unificación política redefinió, de alguna forma, la continuación en su uso. El concepto se mantuvo, aunque no existiera ya un gobierno central, como una referencia formal a su posible reinstalación a pesar de que en la práctica funcionaban como estados libres, independientes y soberanos.⁸

Hacia la década de 1820 se constituyó una confederación de estados independientes integrada por *provincias* con un fuerte grado de autonomía. Estas procuraron edificar un armazón institucional y con tal propósito –buena parte de ellas– comenzaron a dictaminar estatutos, reglamentos y códigos provisorios.⁹ No menos importante que la autonomía política fue la fiscal. En este difícil escena-

5 BARRIERA, Darío "Escalas de observación y prácticas historiográficas. La construcción de horizontes alternativos de investigación", en DALLA CORTE, Gabriela y otros *Homogeneidad, diferencia y exclusión en América. X Encuentro-Jeabte América Latina ayer y hoy*, Universidad Barcelona, 2005.

6 BANDIERI, Susana "La posibilidad operativa de la construcción histórica regional o cómo contribuir a una historia nacional más complejizada", en DALLA CORTE, Gabriela y FERNÁNDEZ, Sandra (comps.) *Lugares para la historia. Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos*, UNR editora, Rosario, 2001, p. 91.

7 CHIARAMONTE, José Carlos *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, Vol. 1, Ariel Historia, Buenos Aires, 1997, p. 63.

8 Ver: CHIARAMONTE, José Carlos "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", CARMAGNANI, Marcello (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México, 1993, pp. 81-132.

9 Ver: BARRIERA, Darío y TARRAGÓ, Griselda *Adiós a la monarquía de los años revolucionarios a la crisis de 1820*, Nueva Historia de Santa Fe, Tomo IV, La Capital, Rosario, 2006.

rio, las provincias emprendieron la tarea de regular la recaudación de las rentas y definieron las políticas monetarias dentro de sus territorios. A partir de 1852 con la conformación de la Confederación Argentina se trataba de reunir en un solo y nuevo estado-nación al menos catorce entidades políticas diferentes. Por consiguiente, no fue la emergencia de un actor social distinto, el estado nacional, que se imponía a la sociedad civil, sino de una nueva forma de organización central que se creó a partir de la convergencia de esas formaciones estatales que le precedieron y que no acabaron de integrarse hasta la década de 1880.

Hacia 1850, las autoridades de Santa Fe –por entonces parte de la Confederación Argentina– se enfrentaron al desafío de reordenar las finanzas provinciales y reestructurar la administración. Este libro examina el proceso de conformación del estado provincial desde su arista fiscal. Este análisis, que no ignora lo legislativo o lo reglamentario, va más allá, adentrándose en el estudio del impacto que las políticas fiscales tuvieron en la sociedad y la cultura tributaria, prestando especial atención a los modos de recaudación y percepción *concreta* de impuesto.

El enfoque a nivel de la gestión cotidiana permite apreciar las prácticas de los agentes encargados de estas tareas, quienes, entre bien público e interés privado, procuraban alcanzar su cometido.

ISBN 978-987-3864-52-0



9 789873 864520



UNIVERSITAT
POMPEU FABRA

CÀTEDRA UNESCO DE CULTURA
IBEROAMERICANA