

# LAS FINANZAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

(THE FINANCES OF THE PROVINCE OF SANTA FE IN THE SECOND HALF OF THE NINETEENTH CENTURY)

Evangelina De los Ríos

Departament d'Humanitats, Universitat Pompeu Fabra, Ramón Trias Fargas, 25-27, (08005) Barcelona, España- State Building Project. [eddelosrios@hotmail.com](mailto:eddelosrios@hotmail.com) / [eva.dlr@upf.edu](mailto:eva.dlr@upf.edu)

**Resumen:** Este trabajo analiza la composición de las finanzas santafesinas entre 1856-1873. Hacia la segunda mitad del siglo XIX, la provincia inició un proceso de reestructuración fiscal afirmado sobre los nuevos criterios que impuso la Constitución nacional de 1853: equidad, universalidad y obligatoriedad. La sanción de reglamentos de impuestos, donde se instituyeron nuevas figuras fiscales, y de presupuestos provinciales representaron importantes avances que sentaron las bases de un nuevo orden fiscal. Bajo este nuevo marco normativo, el Estado provincial se propuso regular sus finanzas ¿Cuáles fueron sus principales fuentes de ingresos? ¿En qué rubros se invirtieron los recursos? Éstas son algunas de las preguntas que guían la investigación.

**Abstract:** This paper analyzes the composition of the santafesina's finance between 1856-1873. Into the second half of the 19th Century, the province started of fiscal restructuring progress state on the new criteria to boost the National Constitution of 1853: equity, universality and compulsory. The sanction of tax regulation, where introduced new tax and provincial budget represent important advances that laid the foundation of a new tax law. Under this new regulatory framework, the proposed regulations state provincial is your finances. What were the main sources of income? Item is in what resources invested? There are some questions guiding the investigation.

**Palabras clave:** Santa Fe; Presupuesto; Cálculo de recursos; Impuesto; Inversión de recursos

**Keywords:** Santa Fe; Budget; Resource calculation; Tax; Investment resources

## Introducción

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, las sucesivas administraciones santafesinas se volcaron a la tarea de ordenar la provincia tanto institucional como normativamente. La sanción de los primeros presupuestos provinciales, por un lado, y la elaboración de leyes impositivas, por otro, constituyeron piezas clave que enmarcaron el proceso.

El presupuesto era un instrumento de programación política y económica a través del cual el Estado intentó estimular su organización económica y administrativa. En la mayoría de las leyes de presupuestos se incluyó un cálculo de ingresos como forma de limitar el gasto y, al mismo tiempo, prever el déficit. No obstante, ambos, presupuestos y cálculos, no eran más que estimaciones que pocas veces se ajustaban a la realidad.

Este trabajo propone examinar la composición de las finanzas santafesinas como hilo conductor a través del cual indagar las relaciones existentes entre el sistema fiscal y la formación del Estado en el ámbito provincial. Se analizarán las finanzas provinciales entre 1856 –fecha en que se sancionan los primeros presupuestos- y 1873 -año en que se inició una profunda crisis internacional que tuvo enorme impacto en la provincia afectando su panorama financiero e inmobiliario-. La salida de esta crisis marcó el comienzo de una nueva fase para la economía provincial, cuyo motor de despegue fue el sistema de colonización agraria.

El artículo se organiza en cuatro apartados: el primero examina el cambio que significó para la provincia su integración a la Confederación Argentina; el segundo apartado está dedicado a mostrar la reestructuración de sus finanzas a partir de la creación de nuevas figuras fiscales. El estudio de las leyes de impuestos, mediante las cuales es posible observar las formas en que se planificaban las finanzas, y las cuentas de Tesorería, en las que se contrastan las diferencias entre lo calculado y lo recaudado, brindan un panorama sobre las fuentes de ingresos con las que contó la provincia; el tercer apartado compara la composición de los presupuestos, por un lado, y la inversión efectiva de los recursos, por otro, intentando establecer diferencias entre lo proyectado desde el Estado y la realidad fiscal de cada año; el último apartado propone, a modo de balance, marcar algunos puntos sobre los comportamientos fiscales de la provincia durante este período.

El estudio de sistemas fiscales puede ser útil para iluminar aspectos poco estudiados del proceso de consolidación de la autoridad estatal. Estado y fiscalidad fueron, y son, las dos caras de una misma moneda que no pueden separarse conceptualmente.<sup>1</sup>

## **1. La reestructuración fiscal de las provincias post-Caseros**

Hasta 1853, en el antiguo espacio rioplatense, la entidad estatal que predominó fue la provincial. Las provincias asumieron todas las atribuciones que les correspondían como Estados independientes: tenían sus monedas, cobraban sus impuestos, establecían sus aduanas, dictaban sus propias leyes y

---

<sup>1</sup> Josep María Fradera, "Recaudar y construir el estado", *Illes i Imperis: Estudios de historia de las sociedades en el mundo colonial y post-colonial*, 13, (2010): 9.

Constituciones.<sup>2</sup> Funcionaban de forma autónoma, pero no estaban completamente separadas, ya que buscaron integrarse, de alguna manera, a través de pactos firmados en los que se prometían ayuda mutua y una futura unificación.

La provincia de Buenos Aires, principal puerto de salida al Atlántico, mantuvo, en esta etapa, una política económica de exclusivismo comercial a través del cierre de los ríos interiores, al tiempo que mantenía una primacía política por sobre las restantes provincias que le delegaron el manejo de las relaciones exteriores. Ambas cuestiones suscitaron críticas y se convirtieron en fuentes de conflictos. Hacia 1850 se inició un proceso en el que las provincias encabezadas por Entre Ríos, apoyadas por el Imperio del Brasil y Montevideo, se enfrentaron militarmente al ejército porteño con el objetivo de poner fin a esta situación que perjudicaba sus economías, especialmente las litorales. Con la derrota porteña, en la batalla de Caseros, se inició un proceso de la conformación de un Estado central del que Buenos Aires se negó a formar parte permaneciendo separado por espacio de casi diez años.<sup>3</sup>

La creación del Estado central demandaba la formación de un Tesoro Nacional que le permitiese a éste hacer frente a sus obligaciones (pago de sueldos civiles y militares, empréstitos, deuda exigible, subsidios a las provincias) para lo cual las provincias debieron ceder un fragmento de su soberanía fiscal.<sup>4</sup> Se debió definir entonces sobre qué entidad, Estado central o provincial, recaía la capacidad de cobrar qué tributos. Una arena de disputa también entre Provincia y Municipio.<sup>5</sup>

Con la sanción de la Constitución (1853) se sentaron las bases del nuevo sistema impositivo nacional compuesto de las entradas aduaneras, lo

---

<sup>2</sup> Juan Carlos Chiamonte, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, 1, (Buenos Aires: Ariel Historia, 1997).

<sup>3</sup> Roberto Schmit, "Argentina en el mundo", en Juan Carlos Garavaglia y Raúl Fradkin (coords.), *Argentina. La construcción nacional*, 2, (Madrid: Mapfre y Santillana Ediciones, 2011).

<sup>4</sup> Archivo General de la Provincia de Santa Fe (en adelante AGPSF): Fondo Contaduría, Tomo 94, Leg. 17.

<sup>5</sup> Con la reforma de la Constitución provincial en 1856, la Provincia de Santa Fe se contempla el establecimiento de Municipios, homologando lo establecido en la Constitución nacional del '53. Éstos comenzaron a instalarse hacia principios de los años sesenta asignándosele el manejo de algunos recursos: derecho de arena, mercados, loterías, rifas, alumbrado y serenos. Se le otorgan también una proporción de la contribución directa y el peaje. Estos recursos debían utilizarse para cubrir sus gastos: policía, seguridad, instrucción pública, salud, limpieza y orfanato. Ver: Marta Bonaudo y Élica Sonsogni, "Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853- 1890)", *América latina en la Historia Económica*, 7, (1997).

producido por las ventas de tierras y la renta de correos.<sup>6</sup> No obstante, las tierras baldías, muy numerosas y extensas, no fueron enajenadas y las rentas de correos no le reportaron ingresos de importancia. Las aduanas fueron el principal soporte fiscal de ese Estado en construcción.<sup>7</sup>

Las provincias, aunque se vieron despojadas de algunos de sus recursos, conservaron una importante cuota de soberanía fiscal,<sup>8</sup> pero debieron reestructurar sus sistemas de recaudación e imponer nuevas pautas legales para sustentar una política tributaria afirmada, en función de los postulados que desde el ámbito nacional se propulsaban, en los nuevos criterios de equidad, universalidad y obligatoriedad.<sup>9</sup> Criterios que se aplicaron de forma más o menos ajustada a la realidad de cada caso.

La profundización de estudios locales ha permitido visualizar los avatares fiscales de cada provincia, con posterioridad a 1853, y las formas en que reacomodaron sus finanzas a esta nueva situación, un proceso que estuvo teñido de dificultades y recurrentes penurias fiscales.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> La misma Constitución del '53 estableció la forma en que ese Tesoro Nacional debía ser formado. En su artículo cuarto establecía que los fondos del Tesoro se formaban del: "... producto de derechos de importación y de exportación de las aduanas, del de la renta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a su población impongan al congreso federal, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el congreso"; Extracto del artículo 4º de la Constitución de 1853. Registro Nacional de la República argentina (en adelante RNRA): 1852-1856, T. III, Buenos Aires, 1885.

<sup>7</sup> Juan Carlos Garavaglia, "Rentas, deuda pública y construcción estatal: la Confederación Argentina, 1852-1861", Desarrollo Económico, 50, 198, (julio-septiembre, 2010).

<sup>8</sup> Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes, "La evolución de la Hacienda Pública en Argentina, España y México, 1820-1940", XIV International Economic History Congress, (Helsinki: 2006).

<sup>9</sup> Marta Bonaudo y Élica Sonsogni, "El problema de la fiscalidad en la reorganización provincial en la etapa posrosista. Santa Fe (1853- 1880)", Prohistoria, 1, 1, (1997).

<sup>10</sup> Marta Bonaudo y Élica Sonsogni, "El problema de la fiscalidad ...", *cit.*; María Fernanda Justiniano, María Elina Tejerina, y Marcelo Sutura, "Política y fiscalidad: innovaciones, permanencias, mutaciones y/o rupturas en la construcción del sistema fiscal salteño entre 1820 y 1860", XXI Jornadas de Historia económica, Asociación Argentina de Historia Económica, (2008); Luis Alberto Coria y Roberto Varo, "Federalismo y república reales en tres décadas de presupuestos provinciales (Mendoza, 1853- 1890)", Anales AAEP, (2000); Santiago Rex Bliss, "La Fiscalidad provincial entre la constitución y el despegue azucarero. Tucumán, 1852-1876", América Latina en la Historia Económica, 21, (2004); Enrique Schaller, "Las finanzas públicas de la provincia de Corrientes durante la organización nacional (1810- 1861)", XVIII Jornadas de Historia Económica, (1998); María Paula Parolo y Cecilia Fandos, "La modernización fiscal y sus respuestas sociales. Tucumán y Jujuy en la segunda mitad del siglo XIX", en Ana Teruel (dir.), Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la modernización en Jujuy, (Rosario: Prohistoria ediciones, 2010); Claudia Herrera, "Fiscalidad y poder: las relaciones entre el estado tucumano y el estado central en la formación del sistema político nacional, 1852-1869", en Beatriz Bragoni y Eduardo Miguez (coords), En nuevo orden político. Provincias y estado nacional 1852-1880, (Buenos Aires: Edit. Biblos, 2010).

## 2. Los cambios en las finanzas santafesinas hacia la segunda mitad del siglo XIX

La organización financiera de la Confederación representó para las provincias el desafío de sustituir algunos de sus ingresos, que habían pasado a manos nacionales, por otros para hacer frente a sus gastos y mantener sus administraciones. En Santa Fe, las autoridades provinciales se dieron a la tarea de crear nuevas figuras fiscales para robustecer sus deprimidas arcas, despojadas de uno de sus recursos principales, las entradas aduaneras.<sup>11</sup>

La sanción de leyes impositivas fue un primer paso para regular el erario. Aunque el proceso de normativización fiscal requería, para ser efectivo, mejorar los canales de recaudación para asegurar la captación de los recursos, la gestión de leyes constituyó un avance importante en la estructuración de un nuevo orden fiscal.

La Constitución nacional establecía que las provincias no podían "... *imponer derechos de importación ni exportación, ni crear Aduanas provinciales*".<sup>12</sup> La restricción de cobrar estos impuestos indirectos condujo al gobierno santafesino a mantener grandes expectativas en lo que podían reportar los impuestos directos.<sup>13</sup> Éstos no fueron una novedad del liberalismo; tenían una larga tradición al interior de las regiones latinoamericanas, pero cobraron una nueva dimensión en el XIX bajo la impronta de que el ciudadano como contribuyente debía sostener materialmente al Estado.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Para los años 1822-1836, las rentas de aduanas representaban un 25% de los ingresos de la provincia, un 37% se obtenía de subsidios enviados por Buenos Aires y lo restante eran impuestos al comercio realizados por tierras, especialmente obtenido del derecho de piso de carreta y alcabalas. J. C. Chiaramonte; G. E. Cussianovich y S. Tedeschi, "Finanzas públicas y política interprovincial: Santa Fe y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López", Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, 3º serie, 8, (1993).

<sup>12</sup> Nota del 2 de enero de 1854. Archivo de la Legislatura Provincial (en adelante ALP): Cámara de diputados, T. 1, fs. 16.

<sup>13</sup> Por impuestos directos debemos entender aquellos que se aplican directamente sobre los individuos o empresas, tales como los impuestos sobre la renta, los impuestos sobre los beneficios y los aplicados a las ganancias de capital. En oposición los impuestos indirectos son aquellos que se aplican a los bienes y servicios. Ver: Luis Jáuregui, "DE RE TRIBUTARIA ¿Qué son las contribuciones directas?", en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América latina, siglo XIX*, (México: Instituto Mora, 2006).

<sup>14</sup> Natalio Botana, "La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos", en Francis Fukuyama (edit.), *La brecha entre América latina y los Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, (Buenos Aires: FCE, 2006).

El gobierno santafesino sancionó para 1855, junto a la ley de presupuesto, un reglamento impositivo donde se sentaron las bases tributarias de la Provincia. El reglamento intentaba dar respuesta a algunas cuestiones fundamentales: cuáles eran los recursos con los que se contaba y qué valores se podían cobrar por los impuestos. No obstante, dos asuntos estuvieron ausentes: el modo en que los impuestos debían ser recaudados y quiénes debían hacerlo. Patentes, papel sellado y contribución directa se consideraron las tres principales fuentes de recursos. El reglamento contemplaba también la recaudación de otros impuestos, agrupados bajo el rótulo de *disposiciones varias* (derecho de corrales, derecho de piso de carretas, saladeros, graserías, sirgadero, cabotaje, derecho de barricas y alumbrado). Muchos de ellos tenían una larga tradición en la provincia. Especialmente significativa fue la persistencia en el cobro de alcabalas.<sup>15</sup>

El papel sellado debía ser utilizado en todo recibo, letra de cambio o pagarés, además de títulos, despachos o provisiones relativas a mercedes, honores, grados, privilegios y cualquier otro tipo de gracia. Los tribunales de justicia, juzgados eclesiásticos o seculares y oficinas públicas lo utilizaron en demandas, peticiones, escritos o memoriales.<sup>16</sup>

Las patentes tenían que cobrarse a todos aquellos que realizaban actividades vinculadas al comercio con carretas y carretillas de tráfico, los carruajes, coches, galeras y demás; atahonas, pulperías, panaderías, librerías, etc; los que ejercían alguna profesión dentro de la provincia (peluqueros, alfareros, médicos, agrónomos, entre otros) e igualmente las diferentes fábricas (de ladrillos, graserías, saladeros, prensa, etc.), a las que se les exigía tener patente para poder funcionar.<sup>17</sup>

La contribución directa fue el impuesto donde se esperaba obtener la mayor porción de ingresos.<sup>18</sup> Estaban obligados a abonar este impuesto: todos los

---

<sup>15</sup> Ley de impuesto de 1855, Registro Oficial Registro Oficial de Santa Fe (en adelante ROSF): Tomo 2, Tipografía de La Revolución, Santa Fe, 1889, 297.

<sup>16</sup> ROSF: T. 2, 69.

<sup>17</sup> Las patentes se dividieron en cinco clases, según el monto a pagar, el que fue reajustado a lo largo de los años. Ley de impuesto de 1855, ROSF: T. 2, 297.

<sup>18</sup> En los fundamentos del proyecto sobre la imposición de la contribución directa, que el gobernador Domingo Crespo envía a la Legislatura provincial, se afirmaba que: "... *no contraría la Constitución Nacional, desde que usa en la parte no delegada a las Autoridades Nacionales...*" Además de que con su cobro podría el gobierno atender "... *a las urgencias normales del Estado y á las grandes obras que el Gobno. tiene necesidad de emprender para la conservación y progresos de la provincia...*". ALP: T. 1, fs 518-20.

poseedores de terrenos labrados de la provincia de más de una cuadra cuadrada de superficie; los propietarios o criadores de ganado que poseían más de mil pesos en cualquier especie y los dueños de todo edificio. Esta contribución se tazaba al dos por mil sobre el valor.<sup>19</sup>

Tomando en consideración las leyes impositivas, se elaboraron los cálculos de recursos que acompañaron a la mayoría de los presupuestos, a partir de los cuales se preveía la marcha de las finanzas de cada año.

Los cálculos de recursos distaron mucho de aproximarse a la realidad fiscal, como es posible observar en el cuadro 1. Si comparamos el total de los recursos estimados y los efectivamente recaudados es posible ver que si bien la provincia logró, en la mayoría de años, contar con mayores ingresos de los esperados, no siempre éstos se obtuvieron de las fuentes que el Estado pretendía o luchaba por imponer.

**Cuadro 1**  
**Comparación entre cálculo de recursos (CR) e ingresos reales (IR).**  
**(1856-1873)**

Año	Patentes		Papel Sellado		Contribución Directa		Disposiciones Varias		Otros		Total	
	CR	IR	CR	IR	CR	IR	CR	IR	CR	IR	CR	IR
1856	-	15.895	-	2.872	-	1.887	-	18.667	-	84.027	-	123.348
1857	16.000	20.946	2.500	3.301	8.000	8.202	17.400	17.601	51.700	36.907	95.600	86.957
1858	22.025	22.739	3.500	5.781	8.000	8.406	21.174	17.557	39.980	20.329	94.679	74.812
1861	30.000	-	8.000	-	12.000	-	19.236	-	15.554	-	84.790	-
1863	30.000	34.023	15.000	12.567	12.000	14.065	17.600	25.149	33.079	52.807	107.679	138.611
1864	30.000	38.431	15.000	17.439	12.000	21.913	17.600	19.283	33.079	25.048	107.679	122.114
1865	40.000	31.186	15.000	9.620	25.000	16.229	30.100	26.149	23.700	34.652	133.800	117.836
1866	38.000	28.762	15.000	9.883	40.000	36.480	24.100	26.040	14.600	85.776	131.700	186.941
1867	34.000	30.107	14.000	9.445	50.000	42.910	23.600	33.603	151.100	122.864	272.700	238.929
1868	34.000	33.844	14.000	11.755	50.000	34.214	23.600	13.516	151.100	55.493	272.700	148.822
1869	35.000	-	12.000	-	80.000	-	13.050	-	70.000	-	210.050	-
1870	100.000	78.197	12.000	12.486	50.000	46.835	60.000	9.191	65.000	222.955	287.000	369.664
1871	-	96.199	-	18.012	-	46.334	-	8.549	-	147.640	-	316.734
1872	100.000	-	18.000	-	50.000	-	14.000	-	143.000	-	325.000	-
1873	110.000	93.342	18.000	16.823	60.000	57.537	-	-	122.000	136.285	310.000	303.987

<sup>19</sup> El proyecto de incorporar a la contribución directa como impuesto en la provincia se estableció el 2 de diciembre de 1853. En éste se proponía que: los comerciantes y mercaderes pagarán el 8 por mil al año por capital en giro. Los hacendados el 4 por mil sobre el valor de sus haciendas y los labradores el 2 por mil sobre sus labranzas. Los demás capitales pagarán el 2 por mil. Mientras que el capital que no exceda los mil pesos, siendo casado el propietario, o de 500 pesos, siendo soltero, es libre de contribución. ALP: T. 1, fs. 536; No obstante, su incorporación en la ley de impuestos de 1855 presentó fuertes modificaciones. ROSF: T. 2, 298.

\*No contamos con cálculos de recursos para los años 1856 y 1871. Tampoco con cuentas para los años 1859, 1860, 1869 y 1872. Para los años 1864 y 1868 rigieron los cálculos de los años anteriores.

**Fuentes:** Presupuesto de Santa Fe 1856- 57, ROSF, T. 2: 306- 315; Presupuesto de Santa Fe 1857- 58, ROSF, T. 2: 383- 391; Presupuesto de Santa Fe 1858- 59, ROSF, T. 2: 445- 453; Presupuesto de Santa Fe 1859- 60, ROSF, T. 3: 47- 51; Presupuesto de Santa Fe 1861, ROSF, T. 3: 193- 201; Presupuesto de Santa Fe 1863, ROSF, T. 4: 417- 436; Presupuesto de Santa Fe 1865, ROSF, T. 5: 277- 288; Presupuesto de Santa Fe 1858- 59, ROSF, T. 5: 445- 458; Presupuesto de Santa Fe 1867, ROSF, T. 6: 232- 247; Presupuesto de Santa Fe 1869, ROSF, T. 6: 332- 346; Presupuesto de Santa Fe 1870, ROSF, T. 7: 25- 40; Presupuesto de Santa Fe 1872, ROSF, T. 7: 313- 330; Presupuesto de Santa Fe 1873, ROSF, T. 8: 42- 55. Cuenta que presenta la Colecturía General de Hacienda al Exmo. Gobierno de los ingresos y egresos que ha tenido el Tesoro de la Provincia para los años 1856 a 1873, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972.

Entre los años en que es posible hacer una comparación, en 1857, 1865, 1867 y 1873 los montos recaudados fueron más bajos que las previsiones de recursos (especialmente significativo fue el año '68), mientras que en las restantes fechas la recaudación fue superior.

La diferencia entre lo que se planeaba recaudar en estos rubros, que eran la base de las leyes de impuestos, y lo que finalmente se conseguía era profunda. Tanto patentes, papel sellado y contribución directa crecieron sostenidamente hasta el '64 cuando sus aportes pasaron a estar por debajo de los que se pretendía de ellos. El descenso en los ingresos, hacia mediados de los años '60, fue un efecto de la guerra del Paraguay. En medio de un clima teñido de conflictos, las posibilidades de que la situación económica no se viera afectada eran pocas.<sup>20</sup> Las *disposiciones varias*, que tenían una composición heterogénea, no sufrieron una caída pronunciada, sino que presentaron marcadas oscilaciones en los montos de los ingresos que reportaban.

Si analizamos los ingresos provinciales del período, las entradas por papel sellado estuvieron muy lejos de los cálculos proyectados. Sus aportaciones se elevaron: pasaron de ser apenas 2.872 pesos en 1856 a 9.445 pesos en 1867, trepando a más de 16.000 pesos en 1873. Sin embargo, con excepción de las cuentas de 1864 y 1870, su percepción no llegó a cubrir las expectativas de la administración. Durante los primeros años de 1860 se esperó que su aporte alcanzara los 15.000 pesos, pero apenas si, en algunos años, superó los 10.000 pesos.

---

<sup>20</sup> Mensaje del Sr. Gobernador de la Provincia, don Nicasio Oroño, a la H. Asamblea Legislativa. Leído en sesión del día 18 de junio de 1865, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, 173. Una de las medidas tomadas en el contexto de la guerra del Paraguay fue la exención de pagar la contribución directa a todos aquellos propietarios que se hallan afectados en el combate. Suspendiendo el cobro de la contribución directa a los individuos que han marchado a la guerra del Paraguay. ROSF: T. 5, 77.



Las patentes, por su parte, permanecieron como uno de los principales ingresos provinciales. La reactivación del comercio en las ciudades propulsó la instalación de negocios aumentando el número de actividades que estaban sujetas a pagar este impuesto. Juan Álvarez señalaba el crecimiento abismal de las casas de comercio en Rosario hacia los '50.<sup>21</sup> Frente a este nuevo contexto, las expectativas por el cobro de patentes aumentaron (desde el gobierno se estimaba que aportarían alrededor de un 30% de los ingresos), debido a que se tomaron medidas en este sentido, como las reformas de la ley sobre patentes, que incrementaba tanto el valor de las patentes como los rubros a gravar. La aparición de bancos, industrias y saladeros se convirtió en una potencial fuente impositiva.<sup>22</sup> Si bien no siempre alcanzó los cálculos previstos, este rubro creció de forma sostenida llegando a quintuplicar sus aportes entre 1856 y 1873.

Similar situación presenta el cobro de la contribución directa. Este impuesto, que tuvo un impacto muy bajo en los '50, ya que prácticamente sólo se recaudaba en el departamento Rosario, fue incrementando sus aportes, aunque lejos estuvo de alcanzar las expectativas que el gobierno había depositado en su recaudación. En 1864, el gobernador Oroño alegaba: *“El ramo de la contribución directa no ha dado todavía el resultado que hay derecho de esperar, y si, bastante trabajo y dificultades para su recaudación...”*<sup>23</sup>

En los trabajos que han llevado adelante, J. Gelman y D. Santilli han marcado las diferencias que existían entre los impuestos directos y los indirectos, donde los primeros eran más difíciles de recaudar y presentaban mayores resistencias. La imposición de los impuestos directos, en Buenos Aires, fue limitada debido a que el Estado encontraba dificultades en generar

---

<sup>21</sup> Juan Álvarez, *Historia de Rosario (1689-1939)*, (Rosario: UNR editorial/Edit. Municipal de Rosario, 1998).

<sup>22</sup> Las leyes de patentes fueron emitidas hasta 1863 como parte de los reglamentos de impuestos; luego se sancionaron en decretos independientes en los años 1863 (ROSF: T. 4, 207), 1866 (ROSF: T. 6, 324) y 1868 (ROSF: T. 6, 451).

<sup>23</sup> Mensaje del Señor Gobernador delegado de la Provincia de Santa Fe, Don Nicasio Oroño, a la H. Asamblea Legislativa en sesión del día 25 de mayo de 1864, cit., 160.

instrumentos adecuados para la administración de esos recursos.<sup>24</sup> Una premisa válida de extrapolar a otros casos.

El gobierno santafesino promovió acciones para optimizar el cobro de este impuesto, como la creación de Comisiones para el avalúo de la contribución directa y la elaboración de registros de contribuyentes más precisos.<sup>25</sup> No obstante, las demoras en los pagos y, más grave aún, la falta total de los mismos, obligaron a nombrar a un representante para entablar demandas a los deudores morosos.<sup>26</sup>

Entre las explicaciones dadas a las problemáticas existen aquellas que se centran en la figura del contribuyente. Una posible explicación la brinda L. Jáuregui, para quien el déficit del Estado mexicano era, en parte, la respuesta de una sociedad que no estaba dispuesta a hacer aportaciones por ausencia de una educación fiscal más “moderna” o una herencia institucional de la colonia.<sup>27</sup>

El gobernador de Santa Fe, Nicasio Oroño, expresaba en 1867 una situación similar al afirmar que:

*“... los abusos y vicios que han substituido en un largo período, no puede extirparse fácilmente sobre todo mientras no se haya arraigado en el ánimo del contribuyente la necesidad que pesa sobre la fortuna privada de concurrir a la formación de la renta pública”.*<sup>28</sup>

Frenar la evasión requería más que crear leyes o instituciones de control fiscal; era necesario que las mismas aparezcan ante la vista de los ciudadanos como legítimas. La obligación fiscal no puede presentarse como algo externo, como

---

<sup>24</sup> Jorge Gelman y Daniel Santilli, “Los límites de un proyecto modernizador. La contribución directa en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX”, *XIV International Economic History Congress*, (Helsinki: 2006), 18.

<sup>25</sup> En las ciudades, los recaudadores de hacienda se encargaron de la colecta de la contribución directa mientras que en la campaña, fueron los jueces de paz y comisarios de campaña, acompañados de dos vecinos del lugar, los encargados de su recaudación, así como también de la elaboración de los registros de contribuyentes. Por la realización de estas tareas, no se les pagaba un salario; se les asignaba un 2% sobre la cantidad que se recaudara. RO: T. 2, 351; RO: T. 2, 351.

<sup>26</sup> ROSF: T 6, 369.

<sup>27</sup> Luis Jáuregui, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y gastos públicos de México, 1821-1855”, en Luis Aboite Aguilar y Luis Jáuregui (comps.), *Penurias sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XIX*, (México: Instituto Mora, 2005).

<sup>28</sup> Mensaje del Sr. Gobernador, Don Nicasio Oroño, leído el 25 de mayo de 1867 ante la Cámara de Representantes, *cit.*, 211.

un mandato que debe ser acatado; para que los ciudadanos paguen los impuestos, se requiere la internalización de ese precepto.

El Estado santafesino dependía aún de un conjunto de impuestos, muchos de los cuales heredó de la época colonial: marchamo, barcaje, sirgadero, barricas de medidas y derecho de mercados, entre otros, bajo la denominación de “disposiciones varias”, continuaron reportando recursos a la Provincia.

En el marco de las reformas emprendidas por las distintas administraciones provinciales, la recaudación de estos impuestos comenzó a ser discutida. En algunos casos, porque se creía que entorpecían el desarrollo de la economía provincial; en otros, porque su percepción suponía enormes costos y no reportaba prácticamente ganancias, se consideraba que sólo servían de rémora al desenvolvimiento del comercio y de la industria, ya que producían sumas tan pequeñas que no compensaban las molestias que exigía su recaudación, por lo que lentamente fueron desapareciendo de los cálculos de recursos. Como es posible observar en el cuadro 1, este rubro fue disminuyendo a partir de 1867. Otros impuestos fueron dejados en manos de las municipalidades para hacer frente a sus necesidades. Tal es el caso del derecho de corrales, el alumbrado público o la lotería de beneficencia.<sup>29</sup>

El derecho de alcabalas, que se aplicaba en toda transacción inmobiliaria, fue quizás uno de los impuestos que suscitó mayores controversias.<sup>30</sup> Su persistencia no condecía con el contexto de reformas que intentaba implementarse.<sup>31</sup> En su mensaje a la Legislatura de 1867, el gobernador Nicasio Oroño sostenía que la permanencia de su colecta era consecuencia de la desidia de las autoridades en revisar las leyes impositivas:

*“La alcabala, sobre todo, que mirada económicamente, es el más injusto de todos los impuestos, forman ya contraste con las reformas de todo género que se realizan en la provincia, y sólo puede*

---

<sup>29</sup> Presupuesto municipal de Rosario (1866), ROSF: T. 5, 187.

<sup>30</sup> El diccionario de autoridades de 1726 define la alcabala como “*tributo, u derecho real, que se cobraba de todo lo que se vende, pagando el vendedor un tanto por cierto de toda la cantidad que importó la cosa vendida*”. [en línea] [www.rae.es](http://www.rae.es). Un análisis de este impuesto, en Salvador Moxó, *La alcabala: sus orígenes, concepto y naturaleza*, (Madrid: Csic, 1963).

<sup>31</sup> Tal vez el ejemplo mexicano es el que ha reportado mayores estudios. Ver por ejemplo: Antonio Ibarra, “De la alcabala colonial a la contribución directa republicana. Cambio institucional y continuidad fiscal en una economía regional mexicana, Guadalajara 1778-1838”, en Ernesto Sánchez Satiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (comps.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano del Antiguo Régimen a las naciones independientes 1754-1850*, (México: UAM, 2001), 318.

*atribuirse su existencia, más que a una necesidad ficticia, a la falta de atención que se ha prestado a tan importante asunto”.*<sup>32</sup>

Los debates sobre el cobro de alcabala fueron intensos. Se iniciaron en 1853, cuando con la imposición de la contribución directa se planteó su eliminación.<sup>33</sup> No obstante, la Legislatura resolvió que, debido a que no había ninguna ley provincial o nacional que contradijera su cobro, se continuaría recaudando, aunque pasaría de un 4% a un 2%. Las sucesivas administraciones buscaron optimizar su recaudación sin hacerla demasiado gravosa. No obstante, se presentaron proyectos a la Legislatura que proponían su eliminación, la que finalmente se concretó a fines de los años sesenta.<sup>34</sup>

Los intentos de “modernizar” las bases fiscales de la Provincia mediante las continuas reformas de las leyes impositivas causaron que las sumas que reportaban las *disposiciones varias* fueran cada vez más pequeñas hasta desaparecer en 1873.

Ahora bien, ¿de qué manera intentó la Provincia mantener equilibradas sus finanzas?

**Cuadro 2**  
**Principales ingresos de la provincia**  
**(1856-1873)**

Año	Patentes	%	Papel sellado	%	Contribución Directa	%	Disp. varias	%	Tierras	%	Subvención Nacional	%	Imprevistos	%
1856	15.895	12,8	2.872	2,3	1.887	1,5	18.667	15,1	66.584	54	-	-	372	0,3
1857	20.946	24	3.301	3,7	8.202	9,4	17.601	20,2	29.772	34,2	4.000	4,5	1.733	1,9
1858	22.739	30,3	5.781	7,7	8.406	11,2	17.557	23,4	9.519	12,7	-	-	1.229	1,6
1863	34.023	24,5	12.567	9	14.065	10,1	25.149	18,1	-	-	-	-	37.769	27,2
1864	38.431	31,4	17.439	14,2	21.913	17,9	19.283	15,7	1.704	1,3	-	-	9.670	7,9
1865	31.186	26,4	9.620	8,6	16.229	13,7	26.149	22,1	-	-	-	-	23.861	20,2
1866	28.762	15,3	9.883	5,2	36.480	19,5	26.040	13,9	35.605	19	11.294	6	16.924	9
1867	30.107	12,6	9.445	3,9	42.910	17,9	33.603	14	90.514	37,8	-	-	14.072	5,8
1868	33.844	22,7	11.755	7,8	34.218	22,9	13.516	9	23.741	15,9	-	-	16.040	10,7

<sup>32</sup> Mensaje del Sr. Gobernador, Don Nicasio Oroño, leído el 25 de mayo de 1867 ante la Cámara de Representantes, *cit.*, 210.

<sup>33</sup> En 1853 se plantea la supresión de las alcabalas sobre fincas en los contratos de compra y venta debido a la sanción de la contribución directa. ALP: Cámara de diputados, T. 2, fs 26.

<sup>34</sup> El derecho de alcabala fue reformado en diversas oportunidades (1853, ALP: Cámara de Diputados, T. 2, fs 49; 6 de abril de 1854, ROSF: T. 2, 65; 1º de octubre de 1863, ROSF: T. 4, 65 y 2 de enero de 1866, ROSF: T. 5, 53). Se presentó un proyecto a la Legislatura en 1863 para eliminarlo (ALP: Cámara de Diputados, T. 8, fs. 331-332). No obstante, en 1866 el gobierno reafirma la obligación de pagar alcabala en toda venta, escrituración o transmisión de propiedad (ROSF: T. 5, 53). Finalmente, se suprimió en 1868. (ROSF: T. 5, 408).

1870	78.197	21,1	12.486	3,3	46.835	12,6	9.191	2,4	75.494	20,4	26.700	7,2	25.606	6,9
1871	96.199	30,3	18.012	5,6	46.334	14,6	8.549	2,6	2.055	0,6	20.154	6,3	24.183	7,6
1873	93.342	30,7	16.823	5,5	57.537	18,9	-	-	40.296	13,2	19.666	6,4	19.249	6,3

\*No contamos con cálculos de recursos para los años 1856 y 1871. Tampoco con cuentas para los años 1859, 1860, 1869 y 1872. Para los años 1864 y 1868 rigieron los cálculos de los años anteriores.

**Fuentes:** Cuenta que presenta la Colecturía General de Hacienda al Exmo. Gobierno de los ingresos y egresos que ha tenido el Tesoro de la Provincia para los años 1856 a 1873, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972.

Junto a los ingresos que se hallaban contemplados en las diferentes leyes de impuestos, la provincia obtuvo entradas, en algunos años muy importantes, de rubros que estaban por fuera de los cálculos de recursos y que se integraron en las cajas de las receptorías bajo el título de *eventuales e imprevistos*.<sup>35</sup> Multas de policía, ingresos obtenidos de la venta de bienes pertenecientes al Estado, rentas de años anteriores (contribución directa y patentes) fueron algunos de los rubros que se incluyeron en este apartado. El hecho de que aparezcan bajo este rótulo en las cuentas de tesorería no permite vislumbrar su composición. Estos imprevistos, que representaron apenas el 1% hacia fines de los '50, ya para los '60 treparon en algunos años al 20%.

Las ventas de tierras fueron uno de los principales recursos del Estado. Éstas representaron casi el 50% de la renta provincial en los '50. En 1857, el gobernador López sostenía que: “... *sin la venta de tierras de propiedad de estado hubiera sido materialmente imposible a la actual administración marchar hasta el presente*”.<sup>36</sup>

Sin embargo, la falta de un engranaje legal que brindara seguridad a los nuevos propietarios y de documentos cartográficos, como complementarios de los trámites de adquisición o confirmación de títulos, hicieron cada vez más difícil su venta. Se intentó modificar el marco con la creación de la *oficina de Topografía y Estadística* (1863), a la que se le asignó entre sus tareas la confección de un plano de la provincia, así como la delimitación y la mensura del territorio.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> ROSF: T. 4, 34.

<sup>36</sup> Mensaje del Gobernador de la provincia de Santa Fe, Brigadier Juan Pablo López, a la Asamblea Legislativa en la apertura de su primera sesión ordinaria. 9 de julio de 1857, *cit.*, 42.

<sup>37</sup> Hubo una experiencia previa que fue el establecimiento de una Junta Topográfica en Rosario en 1855. Archivo Histórico Provincial Dr. Julio Marc (AHPJM): Jefatura Política de Rosario, T. 1855B, n° 10. La oficina de Topografía fue establecida por ley el 15 de diciembre de 1862. ROSF: T. 3, 438. No obstante, no llegó a conformarse, sino hasta el 15 de mayo de 1863. ROSF: T. 4, 39.

La tierra pública en Santa Fe fue considerada como: "... *el único recurso seguro al que puede apelarse en la presente crisis financiera*".<sup>38</sup> Desde 1864 la Provincia comenzó a emitir billetes de tesorería al 6% de interés, destinados al pago de la deuda provincial anterior a 1863. Estos billetes eran recibidos por la Provincia a cambio de la enajenación de tierras fiscales en una tercera parte de su valor; la porción restante debía cubrirse en dinero.<sup>39</sup>

Con esta medida se pretendió abonar una porción significativa de la deuda provincial, que no lograba amortizarse debido a los pocos ingresos con los que contaba el gobierno.

Otro rubro que reportó ingresos fue el de *subsidios nacionales*. Las solicitudes de ayuda económica a la Nación fueron muy discutidas al interior del gobierno provincial.<sup>40</sup> Santa Fe había rehusado reiteradamente a recibirlos, a pesar de que constituía un derecho acordado con las autoridades nacionales como compensación por la entrega de algunos de sus recursos. No obstante, frente a la pobreza del erario, los gobernadores consideraron adecuado percibir alguna retribución.<sup>41</sup>

La cuestión no pasaba sólo por el envío o no de subsidios; el Estado central mantenía con Santa Fe una deuda desde la época de la Confederación, originada por una importante cantidad de gastos nacionales que se habían cubierto con fondos provinciales.<sup>42</sup> El clima de inestabilidad que vivió la Confederación primero y la Nación después, envueltas en conflictos internos y guerra externa, frenaron los reclamos por el reintegro de los mismos.

Los subsidios nacionales fueron prácticamente inexistentes hasta 1870. Sólo en 1857 y 1866 la Nación remitió algún dinero a la Provincia, lo que representó apenas un 4,5% y un 6%, respectivamente. Ya en los años setenta las remesas fueron anuales, pero lejos estuvieron de representar una entrada de importancia.

---

<sup>38</sup> Informe de la Comisión del presupuesto y la ley de impuesto, *Mensajes de los Gobernadores*, cit., 116.

<sup>39</sup> ROSF: T. 4, 202; T. 4, 465; T. 6, 164.

<sup>40</sup> ALP: Cámara de Diputados, T. 4, fs. 238 y 417.

<sup>41</sup> El 22 de diciembre de 1858, el Poder Ejecutivo determina solicitar al gobierno el dinero que la Provincia había gastado de sus fondos para cubrir gastos nacionales con el objeto de llenar el déficit entre el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos. ROSF: T. 2, 480.

<sup>42</sup> Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia de Santa Fe, Don Rosendo M. Fraga, a la H. Asamblea Legislativa, año 1860, cit., 100. Autorizando al PE para negociar los títulos de la deuda nacional que reciba en pago de las cantidades que la Nación debe a la provincia. ROSF: T. 4, 394.

### 3. Entre lo presupuestado y lo gastado: la inversión de los recursos provinciales

Si consideramos, siguiendo a António M. Hespanha<sup>43</sup>, que cada modelo presupuestario encierra y documenta un proyecto político, las formas en que se invierten los recursos nos dice mucho del tipo de Estado al que nos enfrentamos. Establecer una comparación entre lo que desde el Estado se proyectaba y lo que se lograba hacer, puede dar una idea un poco más acabada de hasta dónde sus pretensiones, en materia de inversión de recursos, estuvieron ajenas o no a la situación real de las finanzas provinciales. Un estudio comparado, elaborado por Juan Carlos Garavaglia, producto de una serie de encuentros organizados en el marco del proyecto State Building, ha mostrado que los gastos de guerra y su contracara, la deuda, eran los principales egresos de todos los Estados latinoamericanos a lo largo el siglo XIX. La necesidad de sostener instrumentos de coerción sobre la población acrecentaron los gastos llevando a un fuerte endeudamiento tanto a nivel interno como externo.<sup>44</sup>

Las diferentes provincias argentinas sufrieron un proceso de desmilitarización a partir de la conformación de la Confederación Argentina, por el cual los ejércitos provinciales y las antiguas identidades locales se desarmaron en beneficio de la construcción nacional y de la estructuración de un ejército profesional y moderno.<sup>45</sup>

Tanto los gastos militares como los costos en la defensa de las fronteras fueron cubiertos con el tesoro nacional, desapareciendo estos expendios de los presupuestos provinciales.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> António Manuel Hespanha, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, (Madrid: Taurus, 1989).

<sup>44</sup> Juan Carlos Garavaglia, "Algunos aspectos preliminares acerca de la 'transición fiscal' en América Latina, 1800-1850", *Illes i Imperis: Estudios de historia de las sociedades en el mundo colonial y post-colonial*, 13, (2010): 9.

<sup>45</sup> Flavia Macías, "Ciudadanía armada, identidad nacional, y estado provincial. Tucumán, 1854-1870", en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (Comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, (Buenos Aires: FCE, 2003), 142; Pablo Buchbinder, *Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional*, (Buenos Aires: Prometeo libros, 2004).

<sup>46</sup> El erario santafesino sólo se ocupó de cubrir los expendios de las bandas de música militar de la provincia que en este caso, en concreto, eran dos y los gastos de los jefes de la guardia

En las cuentas de tesorería de Santa Fe de la segunda mitad del siglo XIX, no figuran gastos militares, pero aparecen otras fuerzas de coerción de las que se valió la Provincia: Policía y, en menor medida, la Justicia fueron, junto con la deuda, los principales rubros tanto en presupuestos como en inversión de recursos.

**Cuadro 3**  
**Comparación entre presupuestos (P) e inversiones de recursos (IR)**  
**(1856-1873)**

Años	Justicia		Policía		Deuda		Total**	
	P	IR	P	IR	P	IR	P	IR
1856-57	11.098	7.822	39.550	23.444	10.500	1.696	181.356	108.780
1857-58	12.212	3.841	48.108	21.816	16.700	28.786	148.024	93.302
1858-59	12.192	1.672	45.292	12.210	75.342	21.317	187.628	60.707
1859-60	12.040	-	35.492	-	-	-	102.282	-
1861	17.592	-	29.407	-	-	-	93.383	-
1863	24.060	15.777	40.402	26.368	-	-	128.148	141.442
1864*	24.060	19.820	40.402	41.012	-	-	128.148	129.659
1865	29.596	24.910	33.793	38.352	-	-	130.611	134.876
1866	30.058	24.869	42.734	43.667	-	-	148.080	229.033
1867	31.006	21.494	43.994	46.157	77.048	27.540	297.068	289.133
1868*	31.006	27.413	43.994	54.570	77.048	-	297.068	182.099
1869	43.222	-	71.924	-	10.000	-	256.055	-
1870	48.166	20.484	93.556	45.724	358.410	88.483	653.350	273.989
1871	-	17.511	-	56.070	-	143.175	-	285.971
1872	51.122	-	118.250	-	20.000	-	301.700	-
1873	42.848	40.170	120.200	98.770	20.000	2.764	316.173	267.905

\*En estos años no se dictan leyes de presupuesto; sólo se determina que rija el presupuesto del año anterior.

\*\* Incluye el total de los gastos, tanto presupuestados como efectivos, de la Provincia y no sólo los mencionados en el cuadro.

**Fuentes:** Presupuesto de Santa Fe 1856- 57, ROSF, T. 2: 306- 315; Presupuesto de Santa Fe 1857- 58, ROSF, T. 2: 383- 391; Presupuesto de Santa Fe 1858- 59, ROSF, T. 2: 445- 453; Presupuesto de Santa Fe 1859- 60, ROSF, T. 3: 47- 51; Presupuesto de Santa Fe 1861, ROSF, T. 3: 193- 201; Presupuesto de Santa Fe 1863, ROSF, T. 4: 417- 436; Presupuesto de Santa Fe 1865, ROSF, T. 5: 277- 288; Presupuesto de Santa Fe 1858- 59, ROSF, T. 5: 445- 458; Presupuesto de Santa Fe 1867, ROSF, T. 6: 232- 247; Presupuesto de Santa Fe 1869, ROSF, T. 6: 332- 346; Presupuesto de Santa Fe 1870, ROSF, T. 7: 25- 40; Presupuesto de Santa Fe 1872, ROSF, T. 7: 313- 330; Presupuesto de Santa Fe 1873, ROSF, T. 8: 42- 55. Cuenta que presenta la Colecturía General de Hacienda al Exmo. Gobierno de los ingresos y egresos que ha tenido el Tesoro de la provincia para los años 1856 a 1873, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972.

Si bien, como se ha señalado, entre los montos destinados en las partidas presupuestarias y los gastos efectivos existen notorias discrepancias, en ambos casos, la Policía y la Justicia fueron los principales egresos del Estado. El Departamento de Policía fue, tanto en los presupuestos como en la inversión de los recursos, uno de los que más fondos absorbía. La Provincia invertía en Policía casi un 30% de sus recursos, mientras que en Justicia se emplearon

---

nacional, pero no así el personal. Ver: Felipe Cervera, "Las milicias santafesinas", en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, (Santa Fe: Imprenta Oficial, 1972).



cerca del 10% de los ingresos. El Estado provincial gastó entre ambos rubros poco menos del 40%.

Esta cuestión no era casual. Los principales objetivos políticos de estas décadas pasaron por consolidar sus dominios en las fronteras y pacificar la campaña.<sup>47</sup> En un contexto de fuerte expansión territorial, en el cual se intentó controlar ciertas áreas que aún permanecían en poder de indígenas, y con una población provincial en ascenso, como resultado de las migraciones internas y externas, los departamentos de Policía y de Justicia adquirieron una importancia más que significativa.

El gobierno provincial sostenía que para ordenar la campaña, controlar las fronteras y garantizar la seguridad sobre el territorio era fundamental la designación de policías y de jueces de paz.<sup>48</sup>

La administración provincial se hallaba integrada principalmente por oficiales que componían las fuerzas de coerción provincial (la Justicia y la Policía). Éstas fuerzas representaron más del 50% del personal en la década del '50, llegando a ser más del 80% hacia los años '70. Mientras que el personal de Gobierno, Hacienda e Instrucción Pública, tomados en conjunto, apenas alcanzaba a representar un 15%.<sup>49</sup>

El aumento en el número de oficiales estuvo consignado en los presupuestos, donde se determinó la composición de cada departamento y el salario a percibir por cada oficial. No obstante, la inversión de recursos estuvo por debajo de lo estipulado, lo que ocasionó que algunas partidas no se librasen dejando una enorme cantidad de sueldos sin pagar.

La lluvia de reclamos de los oficiales de la Provincia por salarios atrasados fue incesante. Aunque para los empleados la urgencia apremiaba, las demoras en

---

<sup>47</sup> Hacia 1859, el gobernador Fraga exclamaba: *"Todo lo que está destinado a ser esta provincia con la explotación de sus invalorable ventajas, con el fomento al espíritu de trabajo y especulaciones productivas –depende bien lo sabeis Sres. Representantes de la seguridad y dilatación de las fronteras. (...) El gobierno ha trabajado por captarse la amistad de los indígenas, conquistando para la civilización las incultas regiones del desierto –y velando día a día, por la seguridad de la campaña"*. Mensaje de los Gobernadores delegado de la provincia Rosendo M. Fraga, a la H. Asamblea Legislativa, del 29 de agosto de 1859, cit., 84.

<sup>48</sup> Ezequiel Gallo, *La Pampa gringa...*, 39.

<sup>49</sup> Evangelina De los Rios, "Ordenar el territorio, centralizar la recaudación, desplegar el Estado: una burocracia provincial, Santa Fe durante el siglo XIX", Ponencia presentada a en el *Workshop Estate and Bureacracy in Latin America, 19th Century*, Montevideo and Buenos Aires, August-2010.

este proceso eran comunes. Los retrasos eran de dos o tres meses, llegando incluso a dilatarse la liquidación de los sueldos más de un año.<sup>50</sup>

Las demandas de los empleados sólo era una de las caras del problema. Para la Provincia, el incumplimiento en los sueldos ocasionó un acrecentamiento de la deuda exigible que pesó cada vez más sobre el erario provincial:

*“La mayor parte de esa deuda procede de sueldos de empleados impagos y otras necesidades tan sagradas como aquellos, y que imperiosamente exigen su amortización, debiendo hacer presente a V. H. que la tardanza en la creación de estos recursos, traería un seguro conflicto al gobierno, poniéndolo en la obligación de distraer fondos destinados para pagos precisos de este presupuesto, con el objeto de llenar necesidades que no tiene espera, creadas en el año anterior y anteriores a éste”.*<sup>51</sup>

El proceso de endeudamiento provincial fue una preocupación que se mantuvo durante todo el período. La deuda, aunque era uno de los principales problemas a resolver por las administraciones provinciales, tuvo una presencia oscilante tanto en presupuestos como en las cuentas de Tesorería. Sólo cuando se creyó tener la solvencia fiscal suficiente se la incluyó. La exclusión de la deuda de los presupuestos tenía su lógica: los gobernadores argumentaban que las rentas provinciales no alcanzaban a cubrirla. En 1861 el gobernador Pascual Rosas afirmaba que la deuda se había extendido tanto que el gobierno desconocía su alcance.<sup>52</sup>

Las dificultades de hacer frente a su pago llevaron a que, entre 1859-1867, sea suprimida de los presupuestos para evitar comprometer recursos en ello. Este juego de inclusión/exclusión no era más que un intento, por parte de la administración, de mantener un presupuesto equilibrado mediante una racionalización encubierta de los recursos que sólo contribuía a generar un endeudamiento mayor, ya que los intereses eran cada vez más difíciles de cubrir comprometiendo así las finanzas.

---

<sup>50</sup> El receptor de Hacienda de Rosario, en una nota enviada al Contador General de la provincia, relata que las entradas de la Provincia eran tan pocas que alcanzaban “... para pagar parte de los empleados, que como bien sabe no viven más que de su sueldo...”. AHSF: Contaduría, T. 97, LEG. 39.

<sup>51</sup> Mensaje de los Gobernadores delegado de la provincia Rosendo M. Fraga, a la H. Asamblea Legislativa, del 29 de agosto de 1859, cit., 104.

<sup>52</sup> Mensaje de Gobernador de la provincia de Santa Fe Don Pascual Rosas, a la Honorable Asamblea Legislativa de la provincia, mayo 19 de 1861, cit., 130.

La dificultad de percepción de las rentas y el aumento constante de gastos inflaron aún más este rubro. En 1869, el gobernador Mariano Cabal expresaba:

*“La sola cifra de la deuda pública, cuyos intereses crecidos aumentan día a día, devorando las escasas rentas de la provincia, demuestra elocuentemente como ha sido desatendida la importante cuestión de saber si la provincia ha de contar alguna vez con los recursos permanentes, necesarios para cubrir sus gastos, siempre crecientes a las nuevas necesidades que hacer surgir un mejor estado de civilización progresiva e indispensable para constituir la en el rol de estado federal”.*<sup>53</sup>

La cuestión del pago de la deuda provincial requiere un examen más profundo y detallado que determine su composición y de qué forma fue abonada. De esta manera tendremos una idea más clara sobre el peso real que tuvo en las finanzas que, según lo afirman los gobernadores provinciales, significó una enorme carga para el erario provincial. Nos limitaremos a señalar aquí que la inversión de los recursos para el pago de deuda, que aparece en las cuentas de tesorería, sólo cubría intereses. Como ya se ha mostrado, una parte importante de esta deuda se intentó liquidar a cambio de la enajenación de tierras fiscales, lo que significó para las administraciones desprenderse de una de sus principales fuentes de ingresos.

Ahora bien, ¿de qué manera el Estado provincial invirtió sus recursos?

**Cuadro 4**  
**Rubros en que se invertían los recursos**  
**(1856-1873)**

Años	Gobierno		Hacienda		Justicia		Policía		Deuda		Educación		Imprevistos	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1856-57	10.238	9,4	4.226	3,8	7.822	7,1	23.444	21	1.696	1,5	5.140	4,7	11.088	10
1857-58	10.269	11	3.363	3,6	3.841	4,1	21.816	23,3	28.786	31	4.792	5,1	8.533	9,1
1858-59	6.951	11,4	1.602	2,6	1.672	2,7	12.210	20,1	21.317	35,1	2.216	3,6	6.887	11,3
1863	10.534	7,4	9.138	6,4	15.777	11,1	26.368	18,6	-	-	8.867	6,2	55.460	39,2
1864	14.033	10,8	8.738	6,7	19.820	15,2	41.012	31,6	-	-	9.092	7	17.882	13,7
1865	19.264	14,2	11.168	8,2	24.910	18,4	38.352	28,4	-	-	11.907	8,8	13.907	10,3
1866	27.184	11,8	14.949	6,5	24.869	10,8	43.667	19	-	-	10.487	4,5	93.615	40,8
1867	31.891	11	22.494	7,7	21.494	7,4	46.157	16	27.540	9,5	6.578	2,2	71.775	24,8
1868	28.420	15,6	26.400	14,4	27.413	10	54.570	19,9	-	-	12.941	7,1	-	-
1870	8.045	2,9	11.907	4,3	20.484	7,4	45.724	16,6	88.483	32,2	6.258	2,2	59.159	21,5

<sup>53</sup> Discurso del Gobernador Don Mariano Cabal, al clausurar las sesiones ordinarias de la Cámara de Representantes 1º de octubre de 1869, *cit.*, 276.

1871	13.131	4,5	7.043	2,4	17.511	6,1	56.070	19,6	143.175	50	3.457	1,2	17.870	6,2
1873	45.117	16,8	19.188	7,1	40.170	14,9	98.770	36,8	2.764	1	18.156	6,7	-	-

**Fuentes:** Cuenta que presenta la Colecturía General de Hacienda al Exmo. Gobierno de los ingresos y egresos que ha tenido el Tesoro de la provincia para los años 1856 a 1873, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972.

Como ya hemos señalado, algunos de los principales egresos fueron la Justicia, la Policía y la deuda, pero había otros rubros donde se invirtieron fuertes sumas de dinero.

El Departamento de Gobierno, compuesto por el Legislativo y el Ejecutivo, obtuvo casi un 10% de los recursos provinciales.<sup>54</sup> Las partidas de Hacienda, por su parte, pasaron de apenas cuatro mil pesos a más veinte mil pesos hacia mediados de los años sesenta, como consecuencia del proceso de reestructuración que sufrió a lo largo del período.

La Provincia debió igualmente crear instituciones que ayuden a fundar consenso. Los ciudadanos, a quienes se buscaba convencer de la necesidad de pagar impuesto, tenían que ver parte de esos recursos volcados en servicios. En este sentido, la instrucción pública ocupó un espacio fundamental. Se destinó cerca de 5% de los ingresos a la educación. Con el paso de los años, su presencia tuvo menor incidencia debido a que un número no menor de escuelas fueron sostenidas por las distintas municipalidades.<sup>55</sup>

Junto a los rubros contenidos en los presupuestos, una suma importante de ingresos fueron utilizados para cubrir los denominados *gastos imprevistos*.<sup>56</sup> En los discursos que los diferentes gobernadores dirigían a la Cámara legislativa, una de las causas a la que atribuían las marcadas diferencias entre lo

<sup>54</sup> El Poder Ejecutivo recaía en manos de una sola persona bajo el título de *Gobernador y Capitán General de la provincia*, quien duraba tres años en el cargo. El Poder Legislativo estaba integrado por dieciséis diputados que representaban a cada uno de los departamentos de la provincia y que duraban dos años en el poder. Su composición se hizo de la forma siguiente: seis representantes por el departamento La Capital, seis por el departamento Rosario, dos por el departamento San Jerónimo, y dos por el departamento San José. Constitución de Santa Fe de 1856, en RNRA: T. III, 370-371.

<sup>55</sup> El presupuesto municipal de Rosario en 1867 destina más de un 17% a la instrucción primaria de esa ciudad; Presupuesto Municipales de Rosario, 1867, ROSF: T 6, 204.

<sup>56</sup> El gobernador Oroño señalaba en 1865: *“Una parte de estos recursos se desviaron para otros fines no estipulados en el presupuesto lo que muestra las dificultades del estado para prever las finanzas de cada año. No es necesario más que esta sencilla exposición para dar una idea de la falta de relación entre la ley del presupuesto y la cuenta de inversión referente al año económico de que os doy cuenta. Las frecuentes variaciones que sufren la marcha de los negocios públicos ofrecen la ocasión de nuevos gastos que no pudieron proveerse antes.”* Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia, don Nicasio Oroño a la H. legislatura. Leído en sesión del día 18 de junio de 1865, *cit.*, 177.

calculado y lo efectivamente gastado, era la falta de estabilidad en materia política que pesaba sobre el orden financiero de la Provincia.

Entre 1852-70, estallaron seis revoluciones en la provincia (una en 1852, dos en 1856 y otras en los años 1857, 1859 y 1867), de las cuales tres de ellas (la de los años '57, '59 y '67) concluyeron con el derrocamiento del gobierno de turno. A esta conflictividad interna se debe agregarse la externa: la provincia sufrió nuevamente hacia 1862 una invasión de fuerzas bonaerense como consecuencia de la reanudación de las hostilidades entre la Confederación Argentina y la Provincia de Buenos Aires. A lo que debe sumarse, las consecuencias de la guerra del Paraguay.<sup>57</sup> Los preparativos de la guerra, la inseguridad de las poblaciones, la movilización de las guardias nacionales, eran inconvenientes sumamente serios que obstaculizaban al establecimiento de una marcha regular y normalizada en la administración pública.

Estas contiendas gravaron fuertemente al erario provincial. El gobernador Nicasio Oroño afirmaba al respecto:

*“La conservación del orden imponía gastos y sacrificios imprevistos, porque una vez que hubiese sido alterado, no habría quedado una sola institución salvadora, ni una razonable esperanza de fundarlo de nuevo sin mayores sacrificios y gastos”.*<sup>58</sup>

La falta de solvencia fiscal de la Provincia ocasionó que ante la necesidad de desviar fondos del presupuesto hacia otros gastos, muchas partidas se vieron disminuidas. Los esfuerzos volcados a la planificación de las finanzas y en la elaboración de presupuestos más o menos ajustados, de poco sirvieron frente a estos imprevistos.

#### **4. A modo de conclusión: un balance de las finanzas provinciales**

En este intento de realizar un balance de la fiscalidad provincial entre 1856 y 1873 es posible observar, a través de una comparación entre los ingresos y los egresos del erario provincial, que en la mayoría de los años prevaleció el déficit fiscal.

---

<sup>57</sup> Ezequiel Gallo, *La Pampa gringa. La colonización agrícola en Santa Fe (1870-1895)*, (Buenos Aires: Edhasa editorial, 2004), 37.

<sup>58</sup> Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia, don Nicasio Oroño a la H. legislatura. Leído en sesión del día 18 de junio de 1865, cit., 173.

**Cuadro 5**  
**Comparación entre ingresos y egresos de Santa Fe (1856-1873)**

Años	Ingresos	Egresos	Resultado
1856	123.348	108.780	+14.568
1857	86.957	93.302	-6.345
1858	74.812	60.707	+14.105
1863	138.611	141.442	-2.831
1864	122.114	129.658	-7.544
1865	117.836	134.876	-17.040
1866	186.941	229.033	-42.092
1867	238.929	289.133	-50.204
1868	148.822	182.099	-33.277
1870	369.664	273.989	+95.675
1871	316.734	285.971	+30.763
1873	303.987	267.905	+36.082

**Fuentes:** Cuenta que presenta la Colecturía General de Hacienda al Exmo. Gobierno de los ingresos y egresos que ha tenido el Tesoro de la provincia para los años 1856 a 1873, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972.

Los inconvenientes del Estado provincial de hacerse de los recursos necesarios requirieron de la exploración de diferentes estrategias. Si bien la regulación normativa del sistema fiscal, a través del establecimiento de leyes impositivas, y la racionalización del gasto, mediante el dictamen de presupuestos provinciales, eran medidas fundamentales, encontraron fuertes inconvenientes en su ejecución.

Durante gran parte de las décadas de los '50 y '60, el déficit fue en aumento, provocando un espiral de endeudamiento difícil de resolver. La guerra del Paraguay, en este sentido, tuvo un efecto muy negativo en la provincia obstaculizando la recaudación impositiva e incrementando los gastos.

Los esfuerzos de las diferentes administraciones provinciales tendientes a optimizar la recaudación dieron sus frutos: hacia la década del '70, la contribución directa, las patentes y el papel sellado fueron acrecentando sus montos. Las ventas de tierras, aunque de manera intermitente, tuvieron un papel fundamental en el equilibrio de las finanzas provinciales.

Al compás de la ampliación de los ingresos, crecieron también los gastos. Policía, Justicia, Gobierno y Hacienda, las cuatro patas de la administración, vieron incrementadas fuertemente sus partidas. No obstante, una parte muy importante de los recursos del presupuesto fue destinada a cubrir gastos

imprevistos. El clima de inestabilidad política y social obligó a la Provincia a hacer frente a situaciones que no podía prever. Las dificultades de llevar a cabo una correcta planificación de las finanzas provinciales provocaron serios desajustes en las cuentas de tesorería.

El superávit que puede observarse para las cuentas de los años '70 esconde una cuestión que la Provincia no había logrado resolver: el fuerte endeudamiento provincial. La exclusión de la deuda de los presupuestos y la poca inversión de recursos para cubrirla fue una problemática que pesó sobre las finanzas provinciales aunque de forma encubierta.

#### **Fuentes**

Archivo de la Legislatura Provincial (ALP), Cámara de diputados, Tomos 1 al 8.  
Archivo General de la Provincia de Santa Fe (AGPSF), Fondo Contaduría, Tomo 94.  
Archivo Histórico Provincial Dr. Julio Marc (AHPJM), Fondo Jefatura Política de Rosario.  
Mensajes de los Gobernadores de la provincia de Santa Fe, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, 1972.  
Registro Nacional de la República Argentina (RNRA), 1852- 1856, T. III, Buenos Aires, 1885.  
Registro Oficial de Santa Fe (ROSF), Tomos 2 al 8, *Tipografía de La Revolución*, Santa Fe, 1889.