

LAS FINANZAS MUNICIPALES: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LA HISTORIOGRAFÍA ARGENTINA DEL SIGLO XIX. EL CASO DE SANTA FE (1853-1890)

Marta Bonaudo*
Elida Sonzogni**

El área temática de las finanzas de los estados o del Estado en el siglo XIX resulta en cierta manera novedosa en el campo de la historia económica y social argentina, aun cuando está concitando un mayor interés en los últimos años.

La producción generada ofrece diferentes enfoques en función de las distintas realidades sociales en las que se sitúa, tanto desde la perspectiva temporal como espacial. Desde el trabajo pionero de Miron Burgin¹ en la década de los 60, cuyas hipótesis han sido revisadas por nuevos estudios, el horizonte problemático se ha ampliado y cobrado mayor complejidad, logrando avances significativos particularmente desde los 80.² En el interior de ese conjunto heterogéneo, una serie de investigaciones que centran su interés en la primera mitad del siglo, convierten el problema de las finanzas provinciales en su objeto de análisis. Su acercamiento nos ofrece una visión enriquecida de la conflictiva etapa posindependiente, partiendo en la mayoría de los casos, de la hipótesis de que la

* CONICET-CESOR (UNR).

** CESOR (UNR).

¹ Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1960.

² Tulio Halperin Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino*, Edit. de Belgrano, Buenos Aires, 1982; José Carlos Chiaramonte, "Finanzas públicas de las provincias del litoral (1821-1841)", *Anuario del IEFS*, Tandil, 1986; J. C. E. Chiaramonte, Cusianovich y S. Tedeschi, "Finanzas públicas y política interprovincial en tiempos de Estanislao López", *Boletín del Instituto de Historia Argentina Emilio Ravignani*, núm. 8, 1993, Buenos Aires; Silvia Romano, "Finanzas públicas de la provincia de Córdoba 1830-1855", *Boletín del Instituto de historia Argentina Emilio Ravignani*, núm. 6, 1992, entre otros.

recreación de cada historia fiscal se vincula fuertemente al tipo de organización social y política que se está analizando. Esto permite observar, en un plano comparativo, las diferentes estrategias financieras que las provincias adoptan en el periodo, estrategias que si en algunos casos conducen a la consolidación de dichos estados, en otros marcan su debilidad y real pérdida de autonomía. El universo fiscal que se dibuja en esta etapa en un conjunto significativo de estados provinciales, se asienta en los impuestos indirectos que pesan sobre el intercambio de bienes, evitando sujetar a los sectores propietarios a su mantenimiento. Sin embargo, éstos no pueden escapar a las recurrentes apelaciones a empréstitos o ayudas forzosas que, de todos modos, son generalmente resarcidas con altos beneficios.

A su vez, aquél muestra otra peculiaridad que atañe específicamente al espacio municipal. Si bien la mayor parte de la masa recaudada proviene de las ciudades capitales, dada la escasa representación de las receptorías menores, aquéllas —antiguas sedes capitulares— aparecen permanentemente tensionadas entre su rol municipal y su función como cabeza del nuevo estado provincial.

En este contexto, el proceso de supresión de los cabildos coadyuvó básicamente a la transferencia de la recaudación de los derechos municipales a las arcas del tesoro provincial, restando peso de este modo, a la primera instancia receptora tanto en su calidad, cuanto en su capacidad para orientar el gasto.

El panorama historiográfico para la segunda mitad de este siglo no es más alentador en lo que a finanzas municipales se refiere. La producción acompaña las propias transformaciones que se están advirtiendo en dirección a la consolidación del Estado-nación. En este sentido, los análisis macro priorizan, en el campo de las finanzas, la problemática de la fiscalidad de las administraciones centrales y los niveles de endeudamiento —interno y externo— en procura de potenciar las condiciones de desarrollo, quedando la esfera municipal rezagada en el plano historiográfico.³

Estos estudios trabajan sobre un contexto político que difiere del precedente en la medida en que, la emergencia de la Confederación urquicista —luego del triunfo de Caseros— y la posterior incorporación de Buenos Aires tras la década secesionista, generan un nivel de centralidad que exige otro tipo de articulación con las jurisdicciones provinciales. Éstas, a su vez, necesitan reformular su propia estructura dentro de la cual se afianza el fenómeno de la municipalización.

Un segundo cambio significativo se refiere al hecho de que, en el marco de la Constitución de 1853, el liberalismo propone al ciudadano “universal” no sólo como la base del poder soberano, sino también como el responsable directo del

³ Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina*, Edit. Sudamericana, Buenos Aires, 1989; Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina*, Alianza Editorial, México, 1988; Andrés Regalsky, “Finanzas públicas y endeudamiento externo en la Argentina 1880-1914”, entre otros.

sostenimiento del nuevo Estado, a través de la contribución. De este modo, se pretende abandonar las prácticas de Antiguo Régimen, en cuyo interior los estamentos privilegiados quedaban liberados de la carga impositiva, y sustituir las por un criterio de equidad que va a obligar a redistribuir las articulaciones del Estado con diferentes sectores sociales —particularmente los dominantes— definiendo en la práctica tanto las esferas y estrategias de captación del excedente social hacia el primero, como las políticas del gasto público.

EL MUNICIPIO COMO ESPACIO DE FISCALIDAD EN EL ÁMBITO
SANTAFESINO (1853-1890). PROBLEMAS Y FUENTES

Ya en la etapa posindependiente, con fuertes pervivencias de la tradición colonial en el plano fiscal, el espacio municipal quedó sometido a permanentes expropiaciones por parte del gobierno provincial que cobra rango institucional con la sanción de la Constitución de 1819. La capacidad receptora de gravámenes sobre bienes que se introducían o se extraían de la ciudad, era sustraída al cabildo —en ocasiones compulsivamente— en calidad de préstamos, cuando las circunstancias del déficit provincial lo requirieran, con la habitualmente incumplida promesa de reintegro.⁴ La institución capitular es suprimida en 1833 y la nueva Constitución de 1841 no contiene ninguna referencia a la posibilidad de recuperación del régimen municipal.⁵

El proceso de reorganización jurídico-institucional que se concreta a partir de la caída de Rosas, a través de la sanción de la Constitución nacional de 1853 prevé un marco regulatorio futuro en el campo municipal. Santa Fe homologa igual criterio en la Constitución provincial de 1856, anticipando una próxima ley orgánica que determinará atribuciones y objetos del régimen municipal. Este proceso de modernización jurídica acompaña a un verdadero fenómeno de construcción social, entre cuyos objetivos figuran la recuperación territorial, el poblamiento, la puesta en marcha del aparato productivo, etc. En dicha construcción, dos son las sedes sobre las que se aplicará una legislación específica: el puerto de Rosario, pieza clave en tiempos de la Confederación, y la antigua ciudad capitular de Santa Fe. Las leyes de 1858, 1860 y 1863 definen para estas realidades los atributos y condiciones que adoptará en ellas el régimen municipal. Las piezas legales establecen como rubros de ingreso municipal los antiguos derechos de arena, mercados, loterías, rifas, alumbrado y serenos, y un proporcional del producido por la contribución directa que se cobre “en el circuito que abraza al municipio”⁶ al que se suma otro sobre derechos de peaje,

⁴ J. C. Chiaramonte y otros, “Finanzas públicas y política”, *op. cit.*, p. 82.

⁵ Amadeo Roselli, *Leyes orgánicas municipales*, Editorial Cicerone, Rosario, 1939.

⁶ *Ibid.*

pontazgo y multas. Paralelamente definen los ámbitos propios del gasto municipal: policía, seguridad, instrucción pública, salud, limpieza y ornato. Por su parte, una nueva ley de 1865 reafirma lo ya estatuido e incorpora el usufructo —en el espacio municipal— de ciertos derechos generales, como el de corrales, el de patente de carros y autoriza a la gestión local la explotación de terrenos baldíos y de las islas, sin capacidad de enajenación.

Todas estas pautas legales destinadas al ordenamiento municipal son expresión de un estado transicional de la concepción teórica impresa en la Constitución del 53 y en el pensamiento de sus ideólogos. En ellas se refleja una autonomía tutelada, visible en las figuras de funcionarios pertenecientes a la órbita del gobierno provincial: el jefe político departamental para el caso de Rosario y el propio ministro de gobierno para el de Santa Fe como cabezas de la corporación. Asimismo, ellas contradicen los principios universalistas de la Carta Magna, en cuanto a los criterios etarios y de masculinidad que pesan sobre el sufragio y suman la necesidad de la “propiedad” para ser electo.⁷

Recién 20 años después, la legislación de fondo de 1872 aporta novedades al régimen municipal. Éstas consisten básicamente en el efectivo reconocimiento de las autonomías y autarquías de esas instancias, en total concordancia con los postulados del 53, que las conciben como el instrumento apto para asegurar “los beneficios de la libertad, afianzando el sentimiento del civismo, proporcionando al ciudadano, *ahí donde principia su existencia* [...] un campo para ejercitar esas aptitudes”.⁸

Tales innovaciones se observan en la modificación y/o explicitación de los principios a los cuales se ajustará el funcionamiento. Por una parte, el capítulo referido a los municipios ha cambiado su denominación: ya no es su eje el régimen o sea, el conjunto de reglas prescritas verticalmente, sino el “poder municipal”. La denominación sintética se amplía y precisa tanto en el reconocimiento de que “las municipalidades son independientes de todo otro poder”, como en su facultad para organizar sus rentas y establecer impuestos dentro de la esfera de su incumbencia. Los únicos límites que se colocan a su capacidad de enajenación de bienes y rentas residen en la aceptación de criterios de procedimiento orgánicos (pública licitación) o temporales (límite anual de la enajenación de rentas). En lo que respecta a su potestad para contraer empréstitos, ésta es suficientemente amplia, salvo en los casos en que aquéllos tuvieran origen externo, situación que amerita la aprobación legislativa.⁹ Por otra, la Ley Orgánica promulgada el mismo año, produce un desplazamiento de la figura del “propietario”, sustituyéndola por la del “vecino contribuyente” como actor central para cumplir los cometidos de elector o de potencial representante en el ámbito del poder munici-

⁷ *Ibid.*, p. 42.

⁸ Rafael Bielsa, citado por A. Roselli, *op. cit.*

⁹ *Ibid.*, pp. 62-63.

pal. Indudablemente, esta modificación revela una verdadera ampliación de la capacidad de participación, tanto en la definición de las políticas tributarias como en la orientación del gasto.

En tercer lugar, la normativa pretende multiplicar la existencia de espacios municipales, al atribuir esa condición a todo conglomerado que alcance los 1 500 habitantes. El umbral demográfico propuesto, más allá del enorme esfuerzo de poblamiento del área, particularmente a través de la colonización agrícola, queda desfasado con la realidad, porque sólo acceden a tal rango, cinco nuevos centros.¹⁰ Es por eso que la norma se flexibiliza al permitir que poblados con menor cantidad de habitantes pero que tengan establecido en el contrato de colonización esta institución, pueden solicitar y obtener de la legislatura tal prerrogativa.

La ley amplía también el marco pasible de imposición a renglones que sugieren los ritmos acentuados del progreso. En consecuencia, comienzan a gravarse los establecimientos que proveen el servicio de tranvías, las empresas constructoras, las encargadas de aprovisionar el agua corriente, etc.¹¹ En cuanto al destino previsto de los gastos municipales, si bien no se alteran las esferas tradicionales, se formulan de acuerdo con los nuevos tiempos, en donde las demandas urbanas se han ampliado, complejizado e incluso, sofisticado.

La liberalidad demostrada por los principios legales de 1872 se ocluye en las regulaciones de 1883 y 1890. En ambas se plantea en primer lugar, la necesidad de elevar la exigencia demográfica para definir la calidad de municipio. Esto origina entre 1883 y 1884 fuertes resistencias que obligan al gobierno provincial a reducir sus aspiraciones de máxima, aceptando un piso de 2 000 habitantes y creando —para aquellas localidades que no lo alcancen— la figura de las Comisiones de Fomento, totalmente subordinadas a la autoridad central. Articuladas con los procesos centralizados impulsados por el “roquismo”, las administraciones provinciales avanzan aún más sobre la instancia local. La imagen de un vecino contribuyente solamente condicionada por los atributos de edad y sexo comienza a ser sesgada, quebrándose nuevamente el universo homogéneo de participación establecido en 1872 y abriéndose el camino de diferenciación entre electores y representantes. En 1883 se adiciona a los anteriores requisitos, la condición de alfabeto para estos últimos, elevándose el camino de diferenciación entre electores y representantes. En 1883 se adiciona a los anteriores requisitos, la condición de alfabeto para estos últimos, elevándose asimismo la edad. En igual dirección, la Ley Orgánica de 1890 sustrae el derecho de sufragio a los extranje-

¹⁰ M. Bonaudo, Silvia Cragolino y Elida Sonzogni, “Discusión en torno a la participación política de los colonos santafesinos. Esperanza y San Carlos (1856-1884)” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, núm. 9, p. 306.

¹¹ Marta Bonaudo y Elida Sonzogni, “El problema de la fiscalidad en la reorganización del Estado provincial de la etapa posrosista, Santa Fe (1853-1880). Primeras aproximaciones”, ponencia presentada en las XV Jornadas de Historia Económica, Tandil, 1996, p. 8.

ros, que componen una masa significativa de la población adulta de las ciudades. Sin embargo, los redactores de la ley tienen clara conciencia de que es precisamente entre esa población donde se encuentran los referentes del “buen contribuyente”, motivo por el cual se les concede el derecho a ser elegidos. La deliberada intención de coartar los niveles de participación también se expresa en la supresión de organismos colegiados, la disminución del número de representantes y la pérdida del carácter electivo del cargo de intendente. Paralelamente, se reducen los niveles de incumbencia municipales en las esferas educativas, civil, judicial y de control patrimonial.¹²

No obstante todo este recorte de su habilitación como poder autónomo, la novedad de estas dos últimas décadas la constituye el activo involucramiento de las municipalidades en el endeudamiento externo, con miras a estimular diversas obras de la infraestructura urbana, potenciando las condiciones del desarrollo.¹³

Esta normativa procedente del Estado merece algunas reflexiones. Aunque ella deviene indudablemente de la propia necesidad de la instancia estatal para acrecentar sus niveles de injerencia y control sobre la sociedad, no es el único actor en este escenario. Paulatinamente se está construyendo una sociedad civil que comienza a expresar sus propias demandas, orientadas ya hacia el gobierno central, ya al interior de los municipios. En el primer caso, se generan conflictos —particularmente desde fines de los 70— entre ciertos municipios, ligados a la colonización agrícola, y al gobierno central, motivados en gran medida por eventualidades económicas adversas (inundaciones, plaga de langostas, sequías, correrías de indios, bandidismo, etc.). Las secuelas de estas calamidades conducen, bien a núcleos reducidos o bien a grupos mayoritarios, a alejarse de su tradicional defensa de los fueros municipales, peticionando su eliminación por reputar las cargas impositivas para el mantenimiento de la municipalidad como altamente onerosa.¹⁴ En estas dificultades seguramente no queda ajena la voracidad del erario provincial, quien ante un déficit recurrente, no escatima medidas para retornar a su esfera los tributos municipales, como sucede de 1869 a 1874.

El conflicto interno, que va a ir adquiriendo una progresiva virulencia, tiene como desencadenante la percepción del desfase entre una recaudación del tributo que va consolidándose y la orientación del gasto municipal hacia esferas que no son consideradas de interés común.¹⁵ El proceso, que tiene sus inicios en este periodo va a adquirir toda su potencialidad a partir de la crisis del 90.

¹² Bonaudo, Cragnolino y Sonzogni, “La cuestión de la identidad política de los colonos santafesinos: 1880-1898. Estudio de algunas experiencias”, *Anuario de la Escuela de Historia*, Rosario, 1989-1990, núm. 14, p. 252.

¹³ C. Marichal, *op. cit.*, pp. 149 y ss.

¹⁴ Bonaudo, Cragnolino y Sonzogni, “La cuestión de la identidad”, *op. cit.*, p. 255.

¹⁵ Bonaudo, Cragnolino y Sonzogni, “Discusión en torno”, *op. cit.*, p. 310.

El tipo de fuentes tanto editadas como inéditas que permiten acercarse a esta temática podrían, en una primera instancia, ser organizadas en torno a tres ejes:

1) Políticas y normativas fiscales. En este grupo, dentro del cual predominan las fuentes editadas se encuentran las Constituciones Provinciales, Registros oficiales, Leyes Orgánicas de municipalidades, los Reglamentos y Memorias municipales, Mensajes de gobernadores, Actas de Consejos municipales y Memorias de intendentes, etcétera.

2) Las estructuras contables municipales. Este sector se caracteriza por presentar una información dispersa y fragmentaria. Esta última deviene del hecho de que no se conservan para todo el periodo los balances y estados generales de los *Libros de contabilidad general y Memoria*. No obstante, es posible completar en aquellos casos, series de ingresos y egresos con los balances parciales mensuales, elaborados por los distintos municipios y que se conservan en sus respectivos museos históricos o de la ciudad. El periodo comprendido por esta documentación se extiende, en algunos casos, de 1858 en adelante. En esta dirección, municipios como el de Rosario o Santa Fe poseen en buen estado de conservación documentación de otro tipo, organizada en tomos seriados aunque sin cubrir la totalidad de años en cuestión. Entre esa documentación se destacan los informes sobre dos rubros significativos de la recaudación, matadero y mercados. Éstos contienen referencias diarias a la recaudación de la receptoría municipal y resúmenes mensuales. Otro núcleo importante en este plano, lo ofrecen los tomos que reúnen contratos, licitaciones y empréstitos. A ello se suma la documentación que bajo el rubro de Intendencia o Consejo deliberante, incluye circulares destinadas a fijar pautas para la recaudación tanto en el ámbito urbano como en el rural que queda bajo su dependencia: reglamentaciones, ordenanzas, remates de impuestos, privilegios de exención impositiva, exoneraciones de multas, solicitudes de particulares para la rebaja de impuestos, etcétera.

Los fondos, que en los casos de Rosario y Santa Fe se inician en la década de 1860, se amplían particularmente en las dos últimas del siglo. Este tipo de fuentes es más reducido y esporádico en el caso de otros municipios menores como los de Rafaela, Esperanza, Venado Tuerto o San Carlos.

Una base importante de datos estadísticos la ofrecen sin duda las publicaciones periódicas de la época. Dado que la reglamentación impone la publicidad de ordenanzas y balances, los diarios constituyen el vehículo habitual de difusión. De este modo es posible aportar nuevos elementos a través de las ediciones de *La Confederación*, *El Ferrocarril*, *La Capital*, *El Independiente*, *El Orden*, *El Municipio*, algunas ediciones de *El Colono del Oeste*, *La Unión de Esperanza*, *El Rosario*, *El Trueno*, etcétera.

3) Fiscalidad y dinámica social. En este sector se agruparían aquellos documentos o fuentes que permiten percibir la práctica concreta de la imposición tributaria, los niveles de consenso o resistencia que se pueden detectar ante el

proceso de consolidación de esta esfera en el ámbito municipal, así como la interacción que se produce entre cada municipio y la administración central provincial. Los principales materiales con los que se cuenta son: Actas de sesiones municipales; Memorias de intendentes; expedientes civiles y judiciales (Archivo General de la provincia, Archivo de tribunales de la 1a. y 2a. circunscripción, Museo histórico provincial de Rosario), editoriales periodísticos, etcétera.

