

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

TESIS DE DOCTORADO

La conformación de la Nación Argentina
El pacto económico de 1860 y la
Convención Reformadora de Buenos Aires

Doctoranda: Ximena de Toro
Director: Dr. Darío Roldán

Marzo de 2013

Resumen

Esta investigación busca explorar –a partir de los debates de la Convención Reformadora porteña de 1860– cómo se articuló el federalismo económico en la Argentina y cómo se negociaron las atribuciones soberanas del pacto constitucional. En ese debate se cuestionaron las características esenciales de ese federalismo *sui generis* inaugurado en 1853 y se delinearon los términos en los que Buenos Aires estaba dispuesta a avanzar hacia la nacionalidad.

La Convención Reformadora empezó a sesionar sólo dos meses después de la derrota de Buenos Aires en Cepeda. Urquiza –a pesar de haber salido victorioso- comprendió que las clases dirigentes porteñas nunca aceptarían una tregua sin un pacto político y económico que les ofreciese ciertas garantías. Eso fue Pacto de Noviembre. En él, los porteños asumieron el compromiso de jurar la Constitución federal de 1853, pero el Pacto le reconocía a Buenos Aires el derecho a examinarla y a decidir entre el pedido de enmiendas o la aprobación del texto tal y como había sido suscripto por el resto de las provincias.

Había importantes cuestiones en juego: el recurso a las intervenciones provinciales, la falta de independencia del Poder Judicial, la necesidad de limitar las prerrogativas presidenciales, la cuestión de la representación, la localización de la capital, la necesidad de establecer la religión católica como religión de Estado y por supuesto la cuestión fiscal y monetaria. Yo me voy a ocupar de los aspectos económicos del debate.

Este énfasis en el aspecto fiscal y monetario del arreglo constitucional tiene sentido ya que la construcción de un Estado o de una Nación no es factible si no se cuenta con las condiciones prácticas, concretas y técnicas necesarias. Hoy en día finanzas significa dinero, impuestos, presupuesto, un sistema bancario, maquinaria para activar el capital, etc. Pero en el Río de la

Plata, en la primera mitad del siglo XIX, los impuestos constituían el recurso básico del Estado. Es por esto que las repercusiones políticas de los impuestos son sobre todo obvias en este período particular de la historia Argentina, cuando los territorios del antiguo virreinato del Río de la Plata luchaban por construir un Estado.

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	5
Dos viejos problemas: la aduana y la moneda	25
I.1 De la Revolución de Mayo al ocaso del rosismo: la situación fiscal y monetaria en el Río de la Plata	26
I.2 Los años cincuenta. Buenos Aires y la Confederación urquicista: un relato de historias divergentes	40
Sesiona la Convención Reformadora	97
II.1 Sesiones preliminares	101
II.2 Primera Sesión Ordinaria	108
II.3 La Comisión Examinadora	110
II.4 Segunda y Tercera Sesión Ordinaria – 24 y 25 de abril	114
II. 4 Cuarta Sesión Ordinaria – 27 de abril	118
II.5 Quinta Sesión Ordinaria – 30 de abril	122
II.6 Sexta Sesión Ordinaria – 1ro de mayo	126
II.7 Séptima Sesión Ordinaria – 7 de mayo	129
II. 8 Octava Sesión Ordinaria – 8 de mayo	139
II.9 Novena Sesión Ordinaria – 11 de mayo	144
II.10 Décima Sesión Ordinaria – 12 de mayo	148
El debate económico: aduana, banco, moneda y deuda	149
III.1 El debate en torno a la aduana	151
III.2 El debate en torno al banco y la moneda	191
III.3 La cuestión de la deuda pública	202

Conclusiones	209
Bibliografía	220
Anexos	226
Índice de cuadros	229
Índice de gráficos	230

Agradecimientos

La escritura de esta tesis ha sido un largo proceso y la vida continúa mientras uno escribe su tesis. No se detiene, no espera el punto final. Muchas cosas cambiaron desde que empecé, pero a pesar del tiempo transcurrido siempre supe que –para bien o para mal– terminaría este proyecto. La certeza provenía tanto de mi deseo y determinación como del apoyo invaluable de quienes –desde cerca o a la distancia– me acompañaron durante estos años. A cada uno de ellos, mi gratitud.

Debo agradecer muy especialmente al Dr. Darío Roldán. No sólo fue mi Director sino también mentor, guía y amigo. Su inteligencia, su saber y su flexibilidad durante estos largos años hicieron posible esta tesis. Sísifo sereno, irónico y liberador, me permitió eludir innumerables escollos y sobretodo, creyó obstinadamente. A él, mi incommensurable gratitud.

También a la Universidad Torcuato di Tella, cuya paciencia he puesto a prueba. En especial al Director del Postgrado de Historia, el profesor Pablo Gerchunoff, quien leyó borradores del trabajo y presionó hasta leer finalmente el manuscrito. Por su enorme y contagioso entusiasmo, le doy las gracias.

La ayuda de Camila Perochena y de Irene Domínguez fue fundamental durante la última fase del trabajo, con la búsqueda de datos y lectura del texto. Al personal de la biblioteca de la Universidad Torcuato di Tella, al de la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, al de la Biblioteca Tornquist, al del Archivo General de la Nación y al del Archivo Mitre, al de la Biblioteca del Congreso y al de la Academia Nacional de la Historia, gracias.

He perdido la cuenta de las veces que quedé bloqueada frente a una hoja en blanco, de los discos duros que dañé, de las horas releyendo párrafos que ya ni reconocía como propios,... El apoyo y buen humor de amigos y familia me ayudó a sobrevivir. A mi querida amiga Marta Madero, por haber leído el manuscrito y, sobre todo, por ser siempre un gran sostén, más allá de la tarea o las circunstancias, gracias. A Sofía Harari y a Martín Böhmer, amigos entrañables que me alentaron y soportaron durante todos estos años; a Sofía

Pomar, a Paula Bruno, a Leandra Protolongo y a Leonardo Prieto, gracias por apoyarme y ayudarme a llegar ecuánime al final.

A mis hermanos –Alfredo, Almudena, Mariana y Maricarmen– y a mis otros hermanos –Ariadna e Iñigo García-Bryce– por su constante apoyo, cariño e inspiración.

Y finalmente a Gustavo, Clementina y Emilio. Gustavo, mi amigo y compañero incondicional, a quien tanto debo y a quien sometí sin piedad a leer las mil y una versiones de un mismo texto. Y a Clementina y a Emilio, mis hijos, para quienes esta tesis pasó a ser un “tercer hermano”, gracias.

Introducción

Pensar el problema de la organización nacional, en cómo lograron las provincias del Río de la Plata dejar atrás más de medio siglo de conflictos y guerras civiles y consolidar una estructura política capaz de albergarlas, obliga a retomar el debate en torno a la cuestión fiscal ya que en la génesis del conflicto está la lucha por la apropiación de las rentas de aduana¹. Desde los años veinte, no sólo Buenos Aires había acaparado los considerables dineros fiscales que por un capricho geográfico habían quedado atrapados en su puerto; había también boicoteado todo intento de avanzar hacia la institucionalización del país con el fin de evitar evitar la nacionalización de estos impuestos.

Recién en 1860, la dirigencia porteña aceptó discutir los términos en los que estaría dispuesta a zanjar la cuestión fiscal. Para entonces, sectores mayoritarios –tanto en la Confederación como en la provincia díscola– parecían convencidos de que la resolución de las disputas no llegaría por la vía militar. Temían que de extenderse aún más el horizonte de confrontación y guerra permanente se atentara contra el ciclo de progreso del que empezaban a disfrutar, no sólo Buenos Aires, sino también las provincias de Litoral y Córdoba. Para los porteños, mantener esa suerte de “limbo institucional” resultaba ya muy oneroso. El elevado nivel de conflictividad les había impedido racionalizar el gasto militar y sanear las cuentas públicas, y grupos muy influyentes de la sociedad temían que se estuviese poniendo en riesgo el

¹ Luego esa competencia se extendió a los otros dos pilares del poderío de Buenos Aires: la moneda y el banco de la provincia.

futuro económico de la provincia. El Gobierno de la Confederación, por su parte, estaba literalmente quebrado y después de siete años de experimento autonomista había vuelto a abrazar la certeza de que sin las rentas recaudadas en la aduana porteña sería inviable la construcción de un Estado nacional.

A pesar de su victoria en Cepeda, Urquiza comprendió que las clases dirigentes porteñas nunca aceptarían una tregua sin un pacto político y económico más amplio que les ofreciese ciertas garantías. El pacto del 11 de noviembre² sentó las bases de ese acuerdo y constituyó el primer paso de un sinuoso sendero de negociaciones políticas que terminó conduciendo, en 1862, a la consolidación de un nuevo orden nacional³. El debate constitucional de 1860 forma parte de este proceso. Se trata de una polémica de extraordinario valor, en la que se cuestionaron las características esenciales de ese federalismo *sui generis*, inaugurado en 1853, y se exploró la construcción de un poder central a partir de la incorporación y defensa de los poderes locales, sobre todo del de los porteños.

En 1853, las provincias del Río de la Plata –salvo la Buenos Aires rebelde– habían logrado finalmente organizarse tras una constitución. Un documento que –fuertemente inspirado en las Bases de Alberdi– tomaba al federalismo norteamericano como importante referente. Como la Constitución de Filadelfia, la carta argentina de 1853 esperaba sentar las bases de un Gobierno nacional; pero aspiraba también a poner en movimiento los mecanismos que le permitiesen a la joven Nación salir del estado de pobreza y encaminarse en el sendero del progreso. Para que ello fuera posible –decía Alberdi– era fundamental terminar con el estado de anarquía política en que se vivía desde tiempos de la Independencia: si bien esa anarquía se alimentaba de la miseria, el retraso económico nunca sería superado si no se lograba imponer una mínima cuota de orden político. Romper con la inercia de ese círculo vicioso requería de un andamiaje institucional que Alberdi resumió en la república posible, ese modelo que a Halperín se le antoja tan poco republicano⁴.

² En adelante el Pacto, Pacto de Familia o Pacto de Noviembre.

³ Cfr. Halperín Donghi, Tulio, *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, Buenos Aires, Ariel, 1995; Marichal, Carlos, “Liberalismo y política fiscal: la paradoja argentina, 1820-1862”, en *Anuario del IEHS*, N° 10, Tandil, 1995, pp. 112-113; Oslak, Oscar, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta, 1999.

⁴ Halperín Donghi, Tulio, *Proyecto y construcción...*, *op. cit.*

Cuando, en el verano de 1860, Buenos Aires se preparaba para examinar la constitución, la arena política porteña se encontraba muy dividida haciendo difícil lograr un consenso en torno a esta cuestión. Desde 1853 la provincia había estado en manos del Partido Liberal. Sus miembros se jactaban de ser los fundadores del Estado porteño, protagonistas de las Jornadas de Junio, de la Revolución de Septiembre, de la heroica resistencia al sitio de Buenos Aires⁵. La derrota de Cepeda y la presencia de Urquiza y su ejército en las puertas de la ciudad habían forzado la renuncia del gobernador Alsina y sacudido las bases del movimiento. Alsina –cuya actitud intransigente terminó por aislarlo dentro de su propio partido– fue sucedido por Lavallol, presidente del Senado provincial y representante de los sectores más moderados del liberalismo⁶ porteño. Su nombramiento había servido para destrabar las negociaciones de paz y llegar al Pacto de Noviembre.

Sin embargo, dentro del Club de la Libertad coexistían al menos tres facciones; cada una respondía a un jefe político y defendía una agenda propia. De un lado, un sector minoritario –alineado tras Lavallol y Tejedor– se mostraba dispuesto a aceptar la constitución sin enmiendas. El resto del partido terminó abogando por la reforma pero también dentro del reformismo existía un ala más localista e intransigente –conducida por los Alsina– y un sector más moderado que respondía a Mitre.

Los nacionalistas, como se autodenominaba la coalición opositora, enarbolaban el estandarte de antireformismo. Organizados bajo el paraguas del Club de la Paz convivían urquicistas, exrosistas, conservadores,... un grupo heterogéneo de personajes a quienes sólo unía su condición de opositores. Algunos de estos hombres mantenían relaciones fluidas con el sector más moderado del Club Libertad; al punto que el propio Mitre llegó a recriminarles a Lavallol y a Tejedor el haber apañado a la oposición en las elecciones de diputados para la Convención Reformadora⁷.

⁵ *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1860.

⁶ A lo largo de este trabajo el término liberalismo hará alusión a las ideas y a los seguidores del Partido de la Libertad, también llamado Partido Liberal. Es el uso más frecuente que se le daba en 1860 en el Río de la Plata.

⁷ Para una descripción de los personajes más representativos del Club de la Paz, ver *La Patria*, Buenos Aires, 27 y 28 de febrero de 1860.

Cuando la Asamblea inició sus sesiones no resultaba claro qué facción lograría imponerse. Luego de algunas escaramuzas entre reformistas y antireformistas, el Partido Liberal –o mejor dicho, el mitrismo– logró el control de la Comisión Examinadora⁸. Había ganado el reformismo. Sabiéndose derrotada, la minoría nacionalista se llamó a silencio y se autoexcluyó de los debates dejando en manos de los liberales⁹ la definición y aprobación del corpus de enmiendas.

Estaban en juego importantes cuestiones que hacían a la constitución y división de los poderes políticos de la Nación. Mitre –y aquellos que como él se oponían al proyecto de hacer de Buenos Aires un Estado independiente pues aún soñaban con la Nación Argentina– estaban resignados a aceptar el régimen federal y presidencialista diseñado por Alberdi y por los constituyentes de 1853. Pero antes de avanzar usarían su derecho a pedir enmiendas constitucionales para proteger las prerrogativas de las provincias. ¿Cómo? Limitando las facultades del presidente y reforzando la división de poderes y la autonomía del Congreso y de la Justicia frente a posibles embates del Ejecutivo. Además, consideraban indispensable construir barreras ante eventuales medidas comerciales discriminatorias contra Buenos Aires.

A pesar de su trascendencia, las cuestiones de orden político suscitaron muy poco interés entre los convencionales y el oficialismo no tuvo dificultad en conseguir los votos necesarios para respaldar las propuestas de la Comisión

⁸ La Comisión era el órgano encargado de examinar la constitución y de presentar recomendaciones al Plenario. En ningún momento contó con la participación activa de sus siete miembros: Luis Domínguez, baluarte del antireformismo, optó por la inasistencia para no refrendar las recomendaciones de sus pares; Barros Pasos se excusó aduciendo ausencia de la ciudad y Obligado prefirió mantener un papel más bien pasivo en todo el trámite. Quedaron Mitre, Vélez, Sarmiento y Mármol para desarrollar las recomendaciones. La voz cantante la llevó el general Mitre, quien se encargó no sólo de la redacción del Informe que presentaron a la Asamblea sino que parece haber sido el autor intelectual de las reformas económicas.

⁹ Así se llamaba a los seguidores del Partido de la Libertad o Partido Liberal.

Examinadora¹⁰. Sin embargo, al entrar en la discusión económica la mayoría liberal se quebró. Las enmiendas propuestas por la Comisión habían buscado, sobre todo, reforzar el principio de igualdad entre las provincias. Este había sido consignado en la Constitución de 1853 pero consideraban necesario obtener garantías adicionales para evitar, en el futuro, una reedición de los derechos diferenciales. Las enmiendas definidas por la Comisión resultaron del todo insuficientes para el establishment económico de la provincia. De Elizalde y De la Riestra –conspicuos mitristas pero en franca desobediencia a su jefe político– se convirtieron en voceros del provincialismo porteño y del núcleo más duro del partido, y exigieron importantes concesiones y garantías de parte del Gobierno federal. En definitiva lo que esperaban era enmendar aquellas prerrogativas que podían atentar contra las bases del poder económico –y por ende político– de la provincia: no sólo garantizar la defensa de la aduana reforzando, como proponía la Comisión, el principio de igualdad, sino además retener parte de la recaudación y asegurar la supremacía del banco y

¹⁰ La figura presidencial fue una de las instituciones más cuestionadas por la Convención Reformadora. Denunciaron a Alberdi –y con él a los redactores de la constitución nacional– de haber inventado un traje a la medida de las apetencias de poder de Urquiza. Como veremos en el Capítulo II, a los delegados porteños les alarmaban las amplias atribuciones y la discrecionalidad que la Constitución de 1853 otorgaba al primer mandatario. Buscaron limitar la capacidad del presidente de interferir en asuntos provinciales y reducir el grado de discrecionalidad con que contaba. Por otra parte, denunciaron los abusos encubiertos cometidos por Urquiza que –amparado en teóricos mandatos constitucionales– disfrazaba sus intentos de doblegar los restos de autonomía retenidos por las provincias. El debate en torno al Poder Ejecutivo –él que hacía a la historia reciente de avasallamiento de las autonomías provinciales– era también una discusión sobre soberanía, equilibrio de poderes y representación. Un uso laxo del principio de residencia le había permitido al presidente saliente controlar al Congreso nacional a través de los diputados y senadores *alquilones*; manipular elecciones provinciales dándole el derecho de votar en comicios locales a tropas de línea de la Confederación estacionadas en alguna provincia; o directamente pasar a controlar la política local al hacer elegir gobernador al jefe de la guarnición federal. Los líderes porteños veían que, bajo el influjo de estas prácticas, sus días de poder e independencia estaban contados.

En lo que se refiere a las atribuciones del Poder Legislativo, las miras de los convencionales apuntaban, en primer lugar, hacia el Senado Nacional. Los porteños aborrecían este cuerpo donde no se sentían justamente representados y aunque estaban resignados a su existencia buscaron limitar en lo posible sus facultades. Las modificaciones propuestas fueron: terminar con la exclusividad otorgada al Senado para pedir una reforma constitucional y derogar la atribución de ese cuerpo de someter a los gobernadores provinciales a juicio político. Se propuso además eliminar la prerrogativa del Congreso nacional de revisar las constituciones provinciales.

En lo que hacía al Poder Judicial, una de las principales reformas fue suprimir la potestad de la Corte Suprema federal de intervenir en conflictos entre dos poderes de una misma provincia.

del peso porteño¹¹. Estas fueron las cuestiones que concentraron la atención de la Asamblea Reformadora; en torno a estos temas se centró la discusión y se negociaron los términos bajo los cuales Buenos Aires estaba dispuesta a avanzar. Este trabajo busca explorar ese problema: cómo se articuló el federalismo económico en la Argentina y cómo se negociaron las atribuciones soberanas del pacto constitucional.

*

La clave financiera de la organización nacional se encontraba pues en las rentas que dejaba la aduana de Buenos Aires. Desde las Guerras de Independencia, y perdido el acceso a la plata de Potosí, esos fondos fueron cobrando mayor importancia hasta convertirse en la principal fuente de ingresos a la que podían aspirar los Estados que empezaban a emerger en el Río de la Plata. ¿Qué hubiese sucedido de haber existido fuentes alternativas de financiamiento? ¿Cómo se habría llevado a cabo el proceso de organización nacional si las catorce provincias que finalmente conformaron la Nación Argentina hubiesen tenido niveles de desarrollo y riqueza más homogéneos? La historia nos muestra que aquellas regiones que tuvieron los recursos optaron, bien temprano, por independizarse de la tutela porteña. Sin duda, no fue la cuestión económica la única causa que explica la vocación autonomista del Alto Perú, el Paraguay y la Banda Oriental; aunque es innegable que contar, desde un principio, con recursos propios les permitió avanzar con un proyecto autónomo mientras que al resto de las provincias no les quedó más remedio que aceptar que el aislamiento no era deseable; que la autonomía no era realizable¹².

¹¹ Hay otra serie de temas que, si bien fueron planteados desde las páginas de la prensa liberal, no llegaron a ser discutidos en la Convención: el problema de la deuda pública, la política de apertura de los ríos al tráfico ultramarino y el tratamiento que debía dársele a las tierras públicas y al servicio de correos y postas de la provincia.

¹² Al momento de la independencia el Alto Perú contaba con Potosí. Paraguay era un importante productor de yerba y tabaco y su Tesorería aportaba a la caja del Virreinato los fondos generados por el monopolio estatal en la comercialización de tabaco. La Banda Oriental, al igual que Buenos Aires, tenía una industria pecuaria próspera y un puerto de aguas profundas que lo proveía con rentas de aduana. Al respecto, *cfr.*: Bulmer-Thomas, Victor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Klein, Herbert S., *A Concise History of Bolivia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Oddone, Jacinto, *El factor económico en nuestras luchas civiles*, Buenos Aires, Ediciones Libera, 1968.

El problema quedó expuesto cuando, tras el derrumbe del Directorio en 1820, las provincias reasumieron su autonomía y Buenos Aires retuvo para sí la caja de la aduana. Muy pronto se hicieron evidentes los beneficios económicos de un sistema en el que su independencia política le permitía monopolizar esos fondos. A pesar de los reclamos de los caudillos provinciales, Buenos Aires continuó por décadas acaparando estos impuestos fruto del comercio exterior de toda la región. La importancia de estas rentas fue creciendo y pasaron de representar el 19% de los recursos fiscales en los últimos años de la Colonia a generar el 55% del total recaudado en 1815 y un 70% de los ingresos fiscales para fines de la década del veinte, cuando las reformas tributarias de la era rivadaviana eliminaron una serie de impuestos coloniales que no lograron ser subrogados por los nuevos tributos diseñados a ese fin. Con el correr de las décadas, la tendencia sólo se acentuó y en los años cincuenta las rentas del puerto de Buenos Aires explicaban cerca del 90% de la recaudación de la Tesorería provincial.

A pesar de monopolizar estos recursos, los porteños a duras penas llegaban a cubrir sus gastos operativos y no veían cómo compartir esas rentas sin menoscabar seriamente su posición fiscal. El problema fiscal radicaba justamente en que ese vacío institucional impuesto por Buenos Aires había llevado a un alto y persistente nivel de conflictividad, obligado a mantener elevados presupuestos de guerra y dificultado el saneamiento de las cuentas públicas. Duramente comprendieron los porteños que si bien la aduana era la clave de su poderío, también los hacía en extremo vulnerables.

El repertorio de conflictos de esas primeras décadas ayuda a entender por qué –a pesar del crecimiento experimentado por la economía de Buenos Aires– la provincia no logró alcanzar una relativa holgura fiscal. Las provincias argentinas no habían dejado atrás las luchas de Independencia cuando se embarcaron en un ciclo de guerras civiles que no cesaría hasta la organización de la Nación en 1862. Y a esta inestabilidad política interna se sumaron los conflictos externos que –como señala Halperín– las enfrentó con una dimensión particularmente grave del impacto que la guerra podía alcanzar sobre su sociedad, su economía y sus finanzas. Ya no se trataba sólo de sostener un imposible aumento del gasto militar; con esas cruzadas llegaron los bloqueos del puerto, la paralización del comercio y el derrumbe de los ingresos de aduana. Como si esto fuera poco, esta precaria condición se veía

amenazada también por las continuas escaramuzas en la frontera con el “indio”¹³.

A pesar de que entre 1810 y 1862 fueron muy pocos los años en los que Buenos Aires logró saldos fiscales superavitarios, las administraciones porteñas –a diferencia de sus pares provincianas– pudieron financiar sus déficit de caja imprimiendo papel moneda. La experiencia emisionista –inaugurada con la declaración de inconvertibilidad en 1826 durante la guerra con el Brasil– fue perfeccionada por Rosas en el contexto de los bloqueos de los años treinta y cuarenta. Detrás de este artilugio monetario se escondía la aduana, ya que la pervivencia del peso porteño se explicaba por el hecho de que este era recibido para pagar los impuestos al comercio exterior¹⁴. Para la década de 1850, el peso era mucho más que un medio de pago, la emisión monetaria se había convertido en el principal recurso para financiar las crisis.

Así pues, lo que estaba en juego en 1860 era la capacidad de financiamiento de la provincia. Las elites porteñas sólo aceptarían renunciar a su aislamiento político bajo un arreglo que les permitiese retener estas fuentes de poder. Ello condicionaría seriamente la transferencia de la aduana y la cesión del control de sus instituciones monetarias a manos de una autoridad nacional. Por otro lado, para el Gobierno nacional, y para los caudillos provinciales, uno de los puntos centrales de la afiliación de Buenos Aires –si no el más importante– era que les posibilitaría contar con una fuente de ingresos. Para ellos, el federalismo en lo económico equivalía a la tan ansiada redistribución de las rentas de la aduana de Buenos Aires.

Si con el ingreso de la provincia indócil se reabría inevitablemente la lucha en torno a la división del poder económico, la primera batalla la había ganado Buenos Aires. Por el Pacto de Noviembre, el Gobierno nacional le había garantizado su presupuesto de 1859 por un período de cinco años y la había dejado en control de su banco y –por ende– de la emisión de papel

¹³ Burgin, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1987; Halperin Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas. Los orígenes del estado argentino (1771-1850)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005, pp. 113-119.

¹⁴ En el año 1854, más del 75% de la *Entrada Marítima* se pagó en billetes, y para 1855, Alejandra Irigoin consigna que esta proporción llegó al 91,5%. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires, 1820s-1860s: The Political Economy of Currency Stabilisation*, tesis inédita, Londres, London School of Economics and Political Science, University of London, 2000, p. 113.

moneda¹⁵. Para la dirigencia porteña esto no era suficiente. Aspiraban a afianzar su posición a través del pedido de reformas constitucionales pero sabían que no estaban en condiciones de imponerse. Estaba demasiado fresca en la memoria de los porteños la imagen de Urquiza y sus veinte mil hombres acechando la ciudad. Debían negociar y justificar muy bien su pedido de reformas para lograr un acuerdo que fuese aceptable para ambas partes.

Con ese objetivo en mente el reformismo porteño se abroqueló detrás de un discurso que defendía la necesidad de acercar el texto de 1853 a la Constitución de Filadelfia, a la que reconocía como modelo. En palabras de la Comisión Examinadora, ese documento debía ser tomado como el “evangelio político”, como la “guía moral” cuyos “principios fijos” tenían “carácter de dogma”, ya que era la Constitución norteamericana la única “hecha por el pueblo y para el pueblo, sin tener en vista ningún interés bastardo, sin pactar con ningún hecho ilegítimo”¹⁶. Por lo tanto –decían– “habría tanta presunción como ignorancia en pretender innovar en materia de derecho constitucional, desconociendo las leyes dadas por la experiencia, las verdades aceptadas por la conciencia del género humano”¹⁷.

Los Estados Unidos habían legado al mundo el modelo de la república federal representativa y para 1860 esta era la única forma posible de Gobierno en el territorio del Plata. Sin embargo, la fe de estos hombres en la doctrina federalista conoció desfallecimientos. Su adhesión a ella fue parcial e interesada y, cuando las circunstancias así lo exigieron, dejaron de lado su respeto casi piadoso para adaptarla, ignorarla o tergiversar su espíritu, según el mandato de la realidad. Y la realidad de las catorce provincias que conformarían la República Argentina guardaba pocas similitudes con Norteamérica al momento de su independencia.

¹⁵ El Pacto de Noviembre establecía además la incorporación de Buenos Aires a la Confederación luego de jurar la Constitución de 1853. Se le concedía el derecho de proponer reformas aunque la última palabra se le otorgó a una Convención *ad hoc* en la que Buenos Aires estaría representada. Hasta jurar la Constitución continuaría gobernándose pero quedaba obligada a suspender de inmediato sus relaciones diplomáticas. Si bien la aduana se nacionalizaba, esta sólo pasaría a manos del Gobierno federal una vez realizada la incorporación.

¹⁶ Esta no fue la primera ni la última oportunidad en que pasaron por alto hacer mención a la cuestión de la esclavitud.

¹⁷ Texto de la Comisión Examinadora, en Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente a la Nación*, tomo IV, Buenos Aires, Universidad Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones Históricas, 1937-39.

Inevitablemente las peculiaridades políticas y económicas de Estados Unidos y del Río de la Plata marcaron el rumbo de la etapa constitucional. En las excolonias británicas –que hasta 1776 funcionaron como entidades territoriales independientes, desprovistas de vínculos jerárquicos– ningún Estado reclamaba la dirección de los asuntos nacionales. En el Río de la Plata, por el contrario, Buenos Aires había sido la antigua capital y el centro militar del Virreinato. Roto el vínculo con España, los líderes de la revolución descontaron que la provincia mantendría su preeminencia en la conducción de los destinos del país. Buenos Aires ocupaba una posición de poder a la que ninguna de las Trece Colonias británicas pudo haber aspirado jamás. Sus exigencias para avanzar hacia un arreglo institucional definitivo reflejaron su jerarquía en el firmamento político local.

Herencia de su linaje colonial, estas pretensiones eran además alentadas por su superioridad económica. Con una ubicación geográfica que la convertía en puerta de acceso al mundo ultramarino y una estructura productiva adaptable al comercio de exportación, la abolición del régimen colonial se convirtió en un formidable estímulo para su industria ganadera. Muy pronto Buenos Aires logró abrirse mercados en Europa y Estados Unidos donde, a su vez, pudo abastecerse más ventajosamente de productos manufacturados y alimentos¹⁸. Los porteños no necesitaban del resto de las provincias.

La contracara de esta espontánea reorientación de Buenos Aires al mundo trasatlántico fue el colapso de las industrias tradicionales del Interior que proveían al mercado porteño. A esto se sumó la disrupción de los circuitos comerciales altoperuano y transandino, cuyos volúmenes nunca pudieron equipararse con los niveles prerevolucionarios. La independencia provocó, pues, pérdidas irreparables para estas provincias que –indefensas frente a la competencia externa que avanzaba desde el puerto porteño amenazando sus economías– intentaron protegerse levantando barreras arancelarias para limitar el alcance del desastre pero nunca dejaron de añorar el *statu quo* colonial¹⁹.

Para el Litoral, la situación fue algo distinta, sobre todo para Entre Ríos y Santa Fe. Al ser, como Buenos Aires, importantes productores pecuarios, una parte considerable de sus ingresos dependía del comercio exterior. Sin duda

¹⁸ Brasil y Cuba también constituyeron mercados importantes.

¹⁹ Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*; Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*

resentían la política comercial porteña que las forzaba a usar su puerto como vía exclusiva de acceso al comercio ultramarino y que custodiaba la entrada al río Paraná para evitar la circulación de buques extranjeros. Estas provincias acusaban a Buenos Aires de monopolizar las ganancias económicas de la revolución y de subordinar a sus intereses las necesidades comerciales y financieras del resto del país. Como dice Burgin, si para el Interior la revolución de 1810 había ido demasiado lejos; para el Litoral no había avanzado lo suficiente²⁰.

Desafortunadamente no contamos con estadísticas que nos permitan medir con precisión el tamaño de las economías provinciales²¹. No obstante, si aceptamos como indicadores de desarrollo el nivel de población y los presupuestos estatales, lo que encontramos es una extraordinaria desigualdad entre Buenos Aires y los demás territorios. Como muestra el Cuadro 1, si Buenos Aires concentraba un tercio de la población total de la región, su preponderancia financiera era aún más abrumadora: a inicios de los años cuarenta sus ingresos fiscales representaban más del 80% del total y eran catorce veces los de Córdoba, casi veinte veces los de Entre Ríos o Corrientes y más de treinta veces los de Santa Fe. La comparación con el resto de las provincias no hace otra cosa que iluminar la literal indigencia que enfrentaban los Estados del centro y del norte del país.

²⁰ Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*; Halperin Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*

²¹ Tampoco existen estadísticas de contribución regional al volumen de comercio exterior.

Cuadro 1
Ingresos fiscales y población para algunas provincias del Río de la Plata

	Ingresos fiscales (pesos fuertes)	%	Población (habitantes)	%	Ingresos fiscales c/1000 habitantes (pesos c/1000 habitantes)
Buenos Aires (1841)	1.965.347	82%	153.576	31%	12.797
Córdoba (1841)	139.551	6%	102.248	21%	1.365
Entre Ríos (1838)	102.807	4%	47.671	10%	2.157
Corrientes (1841)	101.442	4%	61.782	12%	1.642
Santa Fe (1841)	60.238	3%	41.261	8%	1.460
Tucumán (1838)	25.526	1%	57.876	12%	441
Jujuy (1840)	14.173	1%	30.000	6%	472
Total	2.409.084	100%	494.414	100%	4.873
Buenos Aires	1.965.347	82%	153.576	31%	12.797
Restantes 6 provincias	443.737	18%	340.838	69%	1.302

Fuente: Garavaglia, Juan Carlos, "Guerra y finanzas un cuarto de siglo después", en Halperín Donghi, Tulio, Guerra y finanzas. Los orígenes del estado argentino (1771-1850), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005, pp. 10-11.

Es cierto que la cifra de ingresos fiscales debe ser relativizada ya que la concentración del tráfico ultramarino en el puerto de Buenos Aires genera distorsiones. Pero esto no explica toda la diferencia. Según cálculos de la época, Buenos Aires, con casi un tercio de la población, producía un 50% de las exportaciones y consumía un 40% de las importaciones²². Su avance era abrumador y esto lo advertía su población que veía transformarse la ciudad al ritmo de su economía: crecía el puerto, proliferaban los comercios, se abrían pequeños talleres, florecían las quintas y los tambos en sus alrededores. A pesar de que las iniciativas en obras de infraestructura se vieron muy restringidas por la insuficiencia de capital –la Confederación no tenía la exclusividad en este rubro–, para 1860, Buenos Aires era ya una ciudad de calles empedradas e iluminadas gracias al suministro de gas; cada vez mejor comunicada con su campaña a través de la expansión de la red de líneas telegráficas; con un extendido sistema de correos y de transporte tirado por caballos y con los diez kilómetros de vías –inauguradas en 1857 por el gobernador Alsina– que unían Plaza del Parque con Floresta. Su campaña se modernizó de la mano del aumento de las exportaciones rurales: se alambraron campos, se importaron reproductores finos, se ampliaron las áreas productivas

²² Einsick, Oscar Luis, "El puerto de Rosario y los derechos diferenciales. Principio y fin de una época. 1851-1860", separata de la *Revista de Historia de Rosario*, N° 21-22, Rosario, 1971, p. 19.

y se diversificaron los cultivos. Ninguna de las provincias que integraba la Confederación Argentina podía competir con la próspera Buenos Aires²³.

Veamos cómo se presenta el paisaje norteamericano al momento de la independencia. Trazar un registro de las diferencias que separan ambas experiencias fundacionales, contraponer –aunque sea de forma esquemática– ambos contextos históricos, constituye un formidable punto de partida desde el cual entender y sopesar las exigencias de Buenos Aires, reflexionar sobre las dificultades que planteaba su peso relativo dentro de la Nación y anticipar los obstáculos que tendría que encarar el nuevo Estado nacional cuando este quedase finalmente constituido en octubre de 1862.

El Cuadro 2 muestra estadísticas de población, riqueza y exportaciones por región, dividiendo el territorio en norte, centro y sur²⁴.

Cuadro 2
Población, riqueza y exportaciones por región para las Colonias de Norteamérica

Indicadores comparativos para las Trece Colonias alrededor de 1774	Nueva Inglaterra (1)	Colonias Centrales (2)	Colonias del Sur (3)	Trece Colonias
Población blanca (personas)	566.000	521.000	587.000	1.674.000
<i>% del total</i>	34%	31%	35%	100%
Riqueza total (£ 000) (*)	20.602	20.944	21.367	62.913
<i>% del total</i>	33%	33%	34%	100%
Riqueza por persona libre (£) (*)	36,4	40,2	36,4	37,4
<i>Índice, Trece Colonias = 100</i>	97	107	97	100
Exportaciones (£ 000)	439	527	1.599	2.564
<i>% del total</i>	17%	21%	62%	100%
Exportaciones por persona libre (£)	0,78	1,01	2,72	1,53
<i>Índice, Trece Colonias = 100</i>	51	66	178	100

(1) New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut. (2) Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware. (3) Maryland, Virginia, Georgia, Carolina del Norte, Carolina del Sur. (*) Incluye tierra, ganado, equipos, granos, inventarios y bienes de consumo; no incluye esclavos. Fuente: Galenson, David W., "The Settlement and Growth of the Colonies: Population, Labor, and Economic Development" en Engerman, Stanley L. y Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the*

²³ Álvarez, Juan, "Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires (1852-1861)", en *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, vol. 8, 1962, p. 117; Gorostegui de Torres, Haydeé, *Historia argentina. La organización nacional*, Buenos Aires, Paidós, 1992.

²⁴ El norte se refiere a las regiones de Nueva Inglaterra y de los Estados Medios que –con estructuras económicas semejantes– suelen ser consideradas en conjunto. Saguir, Julio, *¿Unión o secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, p. 34.

United States. The Colonial Era, Volume I, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 198 y 203.

Las cifras de población blanca y de riqueza –tanto en términos absolutos como *per capita*– resultan de una homogeneidad abrumadora, marcando un fuerte contraste con el Río de la Plata. La mayor divergencia se observa en los números de exportaciones, aunque esa brecha se explica no tanto por diferencias de riqueza como de estructuras productivas. Al momento de la independencia, los territorios del Sur –con sus plantaciones de tabaco, arroz y añil– eran los grandes exportadores, pero la participación de las Colonias Centrales y de Nueva Inglaterra en el volumen total de ventas al exterior venía creciendo sostenidamente: si en el período 1695-1704 representaban el 16% del total, setenta años después ya explicaban el 38% de las exportaciones. Las Colonias Centrales eran las principales productoras y exportadoras de granos y derivados mientras que los territorios de Nueva Inglaterra habían desarrollado un lucrativo negocio en torno a la exportación de subproductos de la industria ganadera. Además, los Estados del Noreste tenían una economía mercantil más compleja y diversificada donde ganaba terreno la producción de manufacturas, los astilleros y los servicios comerciales, lo que les permitía captar parte importante del negocio generado por las Colonias del Sur²⁵.

Esta uniformidad en las cifras habla del equilibrio existente pero oculta una diversidad regional de proporciones que, de hecho, se tradujo en fuertes conflictos al momento de pautar las reglas de juego de la futura Nación. Mientras los Estados del Norte exigían protección para salvaguardar a sus jóvenes industrias, los exportadores del Sur reclamaban una política comercial de radical apertura que les garantizase mercados para su producción agrícola y abastecimiento de artículos manufacturados baratos. Estas diferencias se hicieron evidentes desde los primeros años de la Independencia y llevaron a los gobiernos estatales a responder con políticas arancelarias e iniciativas legislativas de marcado corte localista, generando pujas regionales que el Congreso de la Confederación –muy limitado en sus facultades– no era capaz de arbitrar.

²⁵ McCusker John J. y Menard, Russell R., *The Economy of British America, 1607-1789*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985; Menard, Russell R., “Economic and Social Development of the South” y Vickers, Daniel, “The Northern Colonies: Economy and Society 1600-1775”, en Engerman, Stanley L. y Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. The Colonial Era*, Volume I, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Al mismo tiempo que se acrecentaban las peleas internas, el panorama internacional se complicó para las excolonias británicas que empezaron a ser blanco –por parte de Inglaterra y de otros países europeos– de medidas comerciales discriminatorias que amenazaban sus economías. En este contexto ganó adeptos el nacionalismo, precursor de los federalistas, que advirtió sobre los riesgos de un escenario de mutua aniquilación entre Estados y proclamó la viabilidad de construir una nueva forma política bajo la cual fueran representados y protegidos los distintos intereses. Para mediados de la década de 1780 este movimiento se había extendido logrando penetrar cada región, cada sector social, cada grupo socioeconómico; dándole una fuerza extraordinaria al rechazo del particularismo que –luego de once años de vida independiente– quedó plasmado en la Constitución de Filadelfia en septiembre de 1787²⁶.

Como señala Saguir, este resultado relativamente expeditivo fue posible en la medida en que existió una estructura de intereses que evitaba la polarización política. Si bien en lo que hacía al régimen comercial las alineaciones tendían a coincidir, en términos generales, con una división Norte-Sur; en cuestiones tan importantes como la representación, el peso del Estado federal o el destino de las tierras no colonizadas del Oeste, se producían otras fracturas²⁷. Según el tema en discusión, las alineaciones se daban entre estados del Norte o del Sur, grandes o chicos, costeros o sin salida al mar, con o sin posibilidad de expansión al Oeste, autonomistas o federales. Lo que resulta crucial, y que difiere radicalmente de lo que ocurriría en el Río de la Plata, es que ninguna de las alternativas era del todo amenazante o ventajosa para una sola de las partes²⁸.

¿Por qué en el Río de la Plata no fue posible zanjar el problema constitucional dentro del recinto de una asamblea? ¿Por qué el proceso que las excolonias británicas resolvieron pacíficamente en poco más de una década llevó en el extremo sur del continente casi medio siglo consumido en violentas

²⁶ Matson, Cathy, “The Revolution, the Constitution...”, *op. cit.*

²⁷ La cuestión de la esclavitud fue deliberadamente excluida de la discusión ya que ese era el punto sobre el cual no era posible acercar posiciones.

²⁸ Para un detalle de las alineaciones políticas de los Estados en cada uno de estos temas, *cf.*: Saguir, Julio, “Entre el conflicto y la organización institucional: los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y Estados Unidos (1777-1787)”, Working Paper N° 33, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1996, pp. 126-138.

disputas interprovinciales y sangrientas guerras civiles? Una primera explicación es que mientras en los Estados Unidos –según cuál fuera la cuestión en discusión– los Estados se alinearon en coaliciones diferentes, en el Río de la Plata prácticamente cada conflicto dividió a las provincias de la misma manera. Esta dinámica resultó en la polarización del espectro político en dos facciones: Buenos Aires frente al resto. Salvo en la discusión proteccionismo *versus* librecambismo –donde el Litoral compartía intereses con Buenos Aires– en el resto de las disputas los porteños se encontraban en solitario²⁹.

Una segunda diferencia de gran importancia fue la superioridad absoluta de Buenos Aires en el plano económico. El peso relativo de su economía era tan aplastante que los porteños pretendieron imponer sus designios al resto del país. Aunque por momentos lograron transformar ese poderío financiero en hegemonía política, los arreglos alcanzados nunca fueron permanentes. Las soluciones institucionales impuestas eran francamente insatisfactorias para las provincias que optaron –en más de una oportunidad– por dirimir sus diferencias en el campo de batalla, allí donde se sabían capaces de vencer a la opulenta Buenos Aires, que debió conformarse con abortar las iniciativas provinciales por organizar la Nación³⁰. Este poder de veto fue efectivo en la medida en que las provincias necesitaban que Buenos Aires –o mejor dicho su puerto y las rentas que este generaba– fuesen parte de cualquier arreglo institucional. En definitiva, los caudillos provinciales no estaban interesados en una Convención Constituyente que no contase con los porteños.

Recién el *boom* exportador de fines de los años cuarenta e inicios de los cincuenta mejoró el panorama económico lo suficiente como para que el Litoral creyese posible prescindir de los porteños. Así, cuando Buenos Aires renegó el Acuerdo de San Nicolás y optó por escindirse, Urquiza avanzó con el Congreso Constituyente pensando que esta vez podrían sostenerse y que una vez consolidados incorporarían a Buenos Aires³¹. Pero tampoco entonces las provincias lograron hacerse de ingresos como para solventar sus aparatos administrativos y, menos aún, una estructura federal. El sueño de autonomía

²⁹ Saguir, Julio, *Entre el conflicto y la organización institucional...*, *op. cit.*, p. 126.

³⁰ Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*; Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*

³¹ Saguir, Julio, *Entre el conflicto y la organización institucional...*, *op. cit.*, p. 138.

resultó un espejismo y la falta de recursos terminó asfixiando a la joven Confederación³².

Para 1860 el modelo parecía agotado. Buenos Aires contaba con la hegemonía económica, pero las provincias, a pesar de su indigencia, dominaban en el plano militar. El esfuerzo fiscal generado por la guerra resultaba insoportable no sólo para la economía quebrada de la Confederación sino incluso para Buenos Aires donde las ventajas de un esquema en el que las rentas del Fisco se consumieran en empresas militares fueron cada vez menos evidentes. Como bien recordaba Vélez a la Convención Reformadora, cada escaramuza removía los cimientos económicos de esta próspera provincia: “acabáis señores de gastar en el año anterior 180 millones, y por cierto que no habéis mejorado en vuestra condición política; lejos de eso los sacrificios de los particulares, la paralización de los capitales, de la inmigración, de las empresas industriales; la incertidumbre en el destino de cada hombre y la amenaza permanente a los bienes rurales, valen otros 180 millones”³³.

Crecía pues el consenso en torno a la necesidad de estabilizar la situación política como única vía para terminar con los déficits recurrentes que amenazaban con destruir todos los logros económicos alcanzados en esas décadas. La gran incógnita era hasta dónde podía retener Buenos Aires sin volver inviable la Nación. ¿Hasta dónde estaban dispuestos a ceder? Equilibrio difícil en todo orden federal que aquí resultó por momentos quimérico dado el inmenso peso relativo de la provincia discola.

*

Este trabajo está dividido en tres capítulos. El capítulo I se detiene en la historia fiscal y monetaria del Río de la Plata desde los tiempos de la Independencia hasta fines de los años cincuenta. Aunque se trata de una historia conocida su repaso nos ayudará a poner en foco las cuestiones que dificultaron la organización institucional de esta Nación. La clave financiera

³² Paradójicamente, era su misma prosperidad económica de Buenos Aires la que explica su debilidad militar: Buenos Aires tenía a sus mejores jinetes abocados a actividades productivas y se resistía a enviarlos a la guerra. Pero esas guerras las definían las caballerías y aunque los porteños contaban con un cuerpo de infantería numeroso y relativamente bien pertrechado eso parecía no alcanzar. Como dice Halperín, la caballería entrerriana no tenía rival. Halperín Donghi, Tulio, conferencias dictadas los días 2, 9 y 16 de septiembre de 2003 en la Universidad Torcuato di Tella.

³³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 885.

de la organización nacional era la aduana de Buenos Aires. Esta era la única fuente importante de ingresos con la que podían contar –provincias y Estado nacional– para solventar sus gastos. Por su control se enfrentaron hasta el año 1862, en que la aduana pasó a manos del Gobierno nacional, pero comandado por un porteño. En el ínterin, estos territorios fueron asolados por olas de violencia civil que dejaba tras de sí ingentes pérdidas económicas y tesorerías en quiebra. Buenos Aires logró hacer frente a los déficits presupuestarios imprimiendo dinero, pero el resto de las provincias no contó con ese recurso. La circulación del peso porteño estaba respaldada por su aceptación para el pago de impuestos de aduana; esa aduana que Buenos Aires no estaba dispuesta a nacionalizar. En esas primeras décadas de vida independiente signadas por la guerra, las provincias lucharon por recursos económicos sin los cuales no les era viable solventar sus Estados. No es posible explicar los acontecimientos políticos de la época, ni entender qué es lo que estaba en discusión en 1860, si se dejan de lado las condiciones y características económicas subyacentes.

El capítulo II se centra en la conformación y dinámica al interior de la Convención de Buenos Aires e intenta reconstruir de qué manera se estructuraron los distintos bloques que componían este cuerpo y cómo se fueron realineando entre el 25 de diciembre de 1859, fecha en que se llevó a cabo la elección de convencionales, y el 11 de mayo de 1860, día en que se dieron por terminadas las tareas de la Asamblea. Los protagonistas de este debate fueron apenas una docena de hombres, provincianos y porteños, que condujeron –tanto dentro como fuera del recinto de la Convención– esta batalla, en parte ideológica pero sobre todo política. En general, las demoras de la Convención Reformadora han sido vistas como parte de una estrategia política tendiente a fortalecer la posición de la provincia disidente. Por un lado, la dirigencia porteña no estaba dispuesta a concederle a Urquiza el desagravio de clausurar su presidencia con una propuesta tangible de organización nacional. Además, esperar el recambio presidencial les garantizaba que su ingreso a la Confederación se haría bajo el mandato de un presidente débil o con menos ascendiente que el general entrerriano. Finalmente habrían existido fuertes resistencias dentro del Partido Liberal porteño a materializar la unión durante la gestión de Lavallol, quien, además de contar con poco respaldo dentro de su propio partido, no era percibido

como el hombre que podía defender con firmeza los derechos de la provincia³⁴.

El capítulo III analiza la cuestión económica y examina detenidamente el debate en torno a la aduana, el banco y la moneda y el problema de la deuda que no fue tratado en el Plenario. Lo que estaba en juego era la definición de qué actividades económicas quedarían al amparo de las provincias y cuáles serían efectivamente trasladadas al ámbito federal y, consecuentemente, de qué forma serían financiados estos dos niveles de Gobierno. Si de palabra los porteños decían suscribir el ejemplo norteamericano, en la práctica –tanto los sectores más radicales del reformismo como los propulsores de la reforma mínima– buscaron un arreglo bien distinto. Si el Gobierno federal de los Estados Unidos había asumido la deuda pública de los trece Estados; Buenos Aires aspiraba a retener la titularidad de todas sus obligaciones financieras. Esto llevaba, naturalmente, a que pretendiesen resguardar fuentes de ingreso con las cuales honrar estas deudas, y justificaba exigir el derecho sobre los impuestos de exportación. Si los gobiernos de las excolonias británicas se resignaron a perder la facultad de emitir moneda, Buenos Aires no sólo retuvo esa prerrogativa sino que además forzó al Gobierno nacional, y por ende al resto de las provincias, a aceptar el peso porteño en pago de los impuestos de aduana. Si la autoridad federal norteamericana hizo, muy pronto, los arreglos necesarios para la creación de un banco nacional, sectores de Buenos Aires no sólo aspiraban a conservar “su” banco, sino también a inhabilitar al Gobierno nacional para crear el suyo. Todas estas cuestiones están atravesadas por la dicotomía centralización *versus* autonomía pero dificultadas, en este caso, por el hecho de que existía una provincia extraordinariamente poderosa y que era, por eso mismo, la que más debía entregar.

En las Conclusiones, finalmente, se ensayan algunas reflexiones sobre el impacto de esta polémica en el funcionamiento del federalismo argentino. Aunque el resultado del debate de 1860 es visto generalmente como una reforma que, buscando resguardar la soberanía porteña, reforzó el carácter

³⁴ Cfr. Lettieri, Alberto R., *La construcción de la República. Buenos Aires en la década de 1850*, tesis inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001; Negretto, Gabriel, *Constitution-Making and Institutional Design. Distributing Power Between Government and Opposition in Three Argentine Constitutions (1853-60, 1949, 1994)*, tesis inédita, Columbia University, Nueva York, 2000.

federal de la Constitución, es indudable que, en lo económico, las enmiendas reclamadas por Buenos Aires terminaron condicionando seriamente la autonomía fiscal y monetaria del embrionario Estado nacional. Buenos Aires logró retener el control de su aduana, su moneda y su banco y de esta forma, paradójicamente, esta batalla por la defensa de sus prerrogativas como parte integrante de un Estado federal, no haría más que acentuar las desigualdades existentes poniendo en riesgo la viabilidad misma del sistema. Es cierto que cuando Mitre asumió la presidencia Buenos Aires accedió a traspasar la aduana, pero pasaron décadas hasta que el Gobierno nacional logró contar con un banco y con moneda. Hasta ese momento, estuvo desprovisto de herramientas monetarias y preso de la voluntad de una única provincia³⁵.

³⁵ Cfr. Gerchunoff, Pablo, Rocchi, Fernando y Rossi, Gastón, *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

Capítulo I

Dos viejos problemas: la aduana y la moneda

Los cincuenta años que separan Mayo de Caseros estuvieron signados por la incapacidad de resolver la cuestión fiscal, a saber: cómo asignar los recursos provenientes de las rentas de aduana. Los impuestos al comercio exterior habían cubierto el vacío dejado por Potosí después de 1810, y por su control se enfrentaron durante medio siglo las provincias del Río de la Plata. Gracias a su ubicación geográfica, Buenos Aires pudo monopolizar los ingresos que correspondía repartir, y la aduana se convirtió en la clave de su poderío permitiéndole además hacerse de papel moneda. El peso porteño, fue para Buenos Aires mucho más que un medio de pago; fue el arma secreta mediante la cual pudo financiar sus déficits recurriendo a la emisión inorgánica.

Pero la aduana constituía también la única fuente de recursos a la que podían aspirar el resto de las provincias para solventar su esfuerzo de organización institucional, por lo cual no lograría cerrarse el proceso abierto con la Independencia hasta que no se resolviese esta cuestión. La institucionalización de un Gobierno nacional necesariamente tendría como corolario el fin del monopolio porteño sobre las rentas de aduana.

Este capítulo reconstruye, a grandes rasgos, la historia fiscal y monetaria del Río de la Plata entre la Revolución de Mayo y el debate constitucional de 1860. La primera parte se ocupa del largo período que va de 1810 al derrumbe del rosismo. Es una etapa signada por conflictos internos y externos, con Buenos Aires aferrada a la caja del puerto, resistiendo los reclamos de los caudillos del interior que esperaban su distribución. Mientras los Estados provinciales languidecieron desprovistos de recursos, la próspera Buenos Aires florecía. Pero a pesar del crecimiento económico durante esas décadas los porteños no lograron alcanzar el tan ansiado superávit en las cuentas públicas. Sólo sobre el ocaso de su régimen Rosas logró disfrutar de un par de años de holgura fiscal merced a un contexto internacional muy favorable y a una pausa en las guerras internas. No duró mucho, el quiebre de su alianza con Urquiza abrió otro período de desajuste en las finanzas porteñas.

La segunda parte del capítulo se concentra en los años de la secesión. Si Urquiza abrigó, al menos por unos meses, la ilusión de hacerse con la aduana y con el papel moneda de Buenos Aires, la quimera se vino abajo con la Revolución de Septiembre. Una vez que perdió el control político de la provincia debió enfrentar el desafío de construir un Estado federal sin rentas ni moneda. Para Urquiza, la década de 1850 se consumió en la lucha por generar recursos fiscales y fundar instituciones monetarias que sirviesen como base a la nueva Nación. Entretanto, las administraciones liberales rediseñaron las instituciones económicas porteñas, ordenaron las cuentas públicas, fundaron un banco provincial y consolidaron la moneda. Después de esfuerzos inmensos, 1860 encontró a Urquiza en la misma posición que al asumir su presidencia. Buenos Aires, en cambio, había saneado sus finanzas y consolidado sus instituciones económicas.

I.1 De la Revolución de Mayo al ocaso del rosismo: la situación fiscal y monetaria en el Río de la Plata

Con las Guerras de Independencia quedó dislocado el sistema económico de la región. La implicancia inmediata del desmembramiento del Virreinato del Río de la Plata fue que la caja de Buenos Aires dejó de recibir las remesas de plata de Potosí. La moneda altoperuana había contribuido a financiar el presupuesto del antiguo Virreinato y a cubrir el déficit comercial

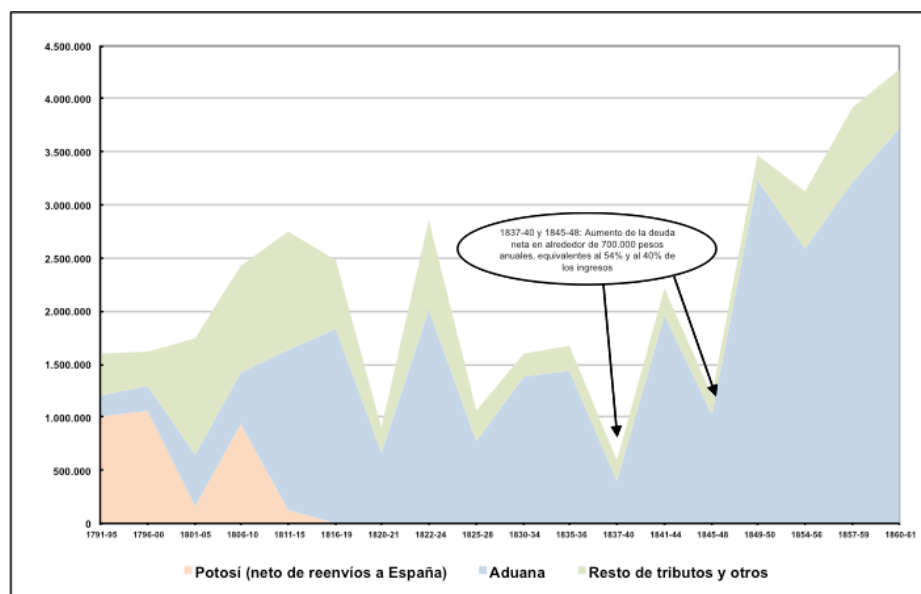
que mantenían estos territorios con España, además de constituir el medio de pago por excelencia durante la Colonia. Sin Potosí –y sin mayores riquezas minerales en la región- se instaló una doble crisis: fiscal y monetaria³⁶.

El saldo de plata altoperuana retenido por la tesorería porteña –neto de las remesas enviadas a España- había representado en los últimos años de la Colonia cerca del 40% de los ingresos totales de esa caja. El déficit que dejó su pérdida fue en gran parte compensado con los impuestos al comercio exterior que experimentaron un fuerte aumento gracias al crecimiento del tráfico ultramarino³⁷. Como puede verse en el Gráfico I.1, éstos se convirtieron en la principal fuente de ingresos, superando con creces la contribución del resto de impuestos, herencia del período colonial. Para 1815 representaban el 55% de la recaudación y –a pesar de los esfuerzos de las sucesivas administraciones por generar fuentes alternativas de recursos- esta tendencia se profundizó. En los años veinte pasaron a representar más del 70% de los ingresos y a partir de la década del treinta más del 80%.

³⁶ Al no ser una región rica en metales preciosos, la economía había funcionado hasta bien entrado el siglo XVIII sobre la base del trueque. Los precios se expresaban en moneda pero, dada la insuficiencia de piezas acuñadas, ésta servía más como medida de valor que como medio de cambio. La situación mejoró cuando –como parte de las reformas borbónicas– la ceca de Potosí fue puesta bajo la jurisdicción del recién creado Virreinato del Río de la Plata. Sin embargo, a partir de 1813 volvió a escasear el metálico cuando se perdió Potosí en manos realistas (sólo volvieron a recuperar el control de las minas altoperuanas por unos pocos meses en 1825). Intentando paliar la escasez de circulante, establecieron cecas en las pocas provincias que contaron con recursos minerales como para acuñar sus propias piezas, pero esto nunca alcanzó volúmenes suficientes. La Rioja y Córdoba fueron las provincias con mayores reservas minerales, mientras que los recursos mineros de Salta y Mendoza sólo les permitió acuñar moneda muy ocasionalmente. Un ejemplo de esos ensayos fue la acuñación de piezas de plata en Salta en el año 1818, iniciativa de un grupo de empresarios que fabricaron sus propias piezas para pagar una compra de ganado. Cuando la noticia llegó a oídos del gobernador Güemes, él decidió decretar el curso legal de las monedas que luego se hicieron tristemente célebres bajo el nombre de *moneda de Güemes* por su baja ley. A los pocos meses el Congreso nacional ordenó al gobernador el retiro total de la emisión. Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria y bancaria de la Argentina (1500-1949)*, tomo I, Washington DC, FMI, 1950, pp. 24-35.

³⁷ En un primer momento quedó virtualmente interrumpido. Al restablecerse –y al haberse roto el vínculo con España–, las casas inglesas pasaron a controlar el comercio entre Europa y el Río de la Plata. Pero la contracara de la liberalización del comercio – que en esos primeros años de vida republicana resultó muy deficitario– fue que agravó la crisis de circulante y llegó a alcanzar momentos dramáticos con la casi completa desaparición de moneda metálica. Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política...*, *op. cit.*, pp. 123-124. Irigoien, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

Gráfico I.1
Ingresos de Buenos Aires por fuente
(promedios anuales en pesos fuertes)



Fuente: Ingresos fiscales, hasta 1850, en Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas. Los orígenes...*, op. cit., pp. 54-59, 113-119, 168-169, 172-173, 175-177, 180-181, 185-186, 223-225, 229-231, 235-237; para la década de 1850, en Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 108, 112. Valor del peso fuerte, hasta 1850, en Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, op. cit. pp. 344; para la década de 1850, en Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics...*, op. cit., p. 171.

No obstante el fuerte aumento de las rentas aduaneras en esa primera década de vida independiente, éstas no alcanzaron a cubrir los gastos que impuso la guerra y –como acota Cortés Conde– a diferencia de las experiencias revolucionarias en Estados Unidos y en Francia, los Gobiernos asentados en Buenos Aires no contaron con la emisión de dinero para solventar el esfuerzo bélico y paliar la crisis de circulante. Sí lo intentaron pero los experimentos de emisión fracasaron³⁸. Se financiaron, entonces, forzando la

³⁸ En 1817 se dio la primera emisión “intencional” de papel moneda. La tesorería del Gobierno revolucionario fue autorizada a emitir hasta 100.000 pesos mensuales en billetes que serían aceptados para el pago de impuestos de aduana. Pero los billetes se depreciaron muy rápidamente y para 1818 se cotizaban al 40% de su valor nominal, lo que llevó a suspender las emisiones.

En 1820 una nueva ley autorizó la emisión de 40.000 pesos mensuales. De acuerdo con Quintero Ramos no hay cálculos confiables sobre el monto emitido. Después de una década de guerras y sin haber logrado imponer una moneda de curso forzoso, la falta de circulante dificultaba la marcha de la economía y los negocios. Alejandra Irigoín retrata el caos monetario en una época en la que además de la circulación de las viejas piezas coloniales y de las que dejaba el comercio exterior, se había generalizado el uso de cuasi monedas. Cfr: Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política...*, op. cit., pp. 124-125; Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 30-31; Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria...*, op. cit., pp. 30-32.

colocación de títulos de deuda, dilatando el pago a proveedores o simplemente confiscando bienes y dinero entre amigos y enemigos. Tras la descomposición del Gobierno del Directorio en 1820, la provincia de Buenos Aires asumió como propios gran parte de los pasivos generados en esa década turbulenta.

Pero Buenos Aires no sólo retuvo pasivos a partir de 1820. Se hizo además de la caja del puerto y sobre esta base –aprovechando el quinquenio de paz que siguió a Cepeda, y las ventajas que le ofrecía su ubicación geográfica– la dirigencia porteña se abocó a consolidar el régimen político recién inaugurado y a reemplazar el antiguo orden económico para ajustarse a los nuevos tiempos. Apoyados en las rentas de aduana pudieron diseñar sus instituciones fiscales, monetarias y bancarias³⁹.

La creación del Banco de Descuentos y el debut del peso porteño en 1822 fue parte de ese esfuerzo fundacional. En contra de lo que se esperaba, el banco no logró captar importantes cantidades de metálico y más de la mitad de su capital fue suscripto con billetes emitidos por la propia institución⁴⁰. Los billetes eran convertibles y tenían como garantía un fondo constituido por metálico y letras comerciales. Aunque siempre existieron dudas sobre la solvencia de esta garantía, eso no impidió que el peso llenase el vacío dejado por la moneda de plata y que se impusiese como medio de pago. Pero al estallar la guerra con Brasil, los resquemores se convirtieron en pánico y se desató una corrida contra el papel moneda que terminó por dilapidar las escasas reservas del Banco de Descuentos. A partir del 9 de enero de 1826, fecha de inicio del bloqueo, el banco enfrentó el retiro masivo de metálico y la

³⁹ Se pusieron en marcha importantes reformas tributarias para reemplazar el viejo orden fiscal heredado de la Colonia con un nuevo régimen impositivo. Durante 1821 y 1822 fueron derogados una serie de impuestos coloniales, entre ellos la alcabala (impuesto al comercio interno) y varios tributos eclesiásticos como la *sisa*, la *media anata* y los diezmos. Se crearon nuevos tributos –como la *contribución directa*– y se hicieron esfuerzos por lograr una recaudación más eficiente de los impuestos existentes como el *papel sellado* y las *patentes*. El desmantelamiento de la alcabala fue parcial y a partir de 1830 ese impuesto pasó a convertirse en el principal ingreso fiscal de las provincias. Marichal, Carlos, “Liberalismo y política fiscal...”, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁰ Estaba previsto un capital nominal de un millón de pesos, 20% del cual sería cancelado al momento de su suscripción, 20% a los 60 días y el resto cuando lo decidiese el Directorio de la institución. Cuando el 6 de agosto el banco abrió sus puertas la mayor parte de los accionistas habían aportado la primera cuota de capital con pagarés que a su vez cancelaron con papel moneda obtenido del mismo banco en concepto de crédito. Se calcula que cerca de la mitad del capital se financió de este modo. Para Burgin esto resulta lógico ya que “era provechoso sacar dinero en préstamos del Banco al 9%, o aún al 12%, y comprar acciones que abonaban dividendos del 19% en 1824 y 19½% en 1825”. Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, p. 91.

pérdida de valor de los documentos comerciales que formaban el resto de la garantía.

Los meses de enero y febrero de ese año se consumieron en arduas negociaciones entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Directorio del banco, que debieron coordinar posiciones para enfrentar la crisis. Luego de marchas y contramarchas terminó sucediendo lo inevitable: se suspendió la convertibilidad y los billetes del banco fueron declarados moneda de curso forzoso, garantizada a partir de ese momento por la Nación. El Banco de Descuentos fue liquidado y refundado como el Banco Nacional de las Provincias Unidas del Río de la Plata⁴¹. La nueva institución mantuvo la potestad de emitir billetes –ahora inconvertibles– pero el Gobierno se reservó el derecho a establecer los montos de las emisiones. El banco devino así en prestamista de última instancia del Gobierno provincial, financiando, vía emisión sin respaldo, sus crecientes necesidades fiscales⁴².

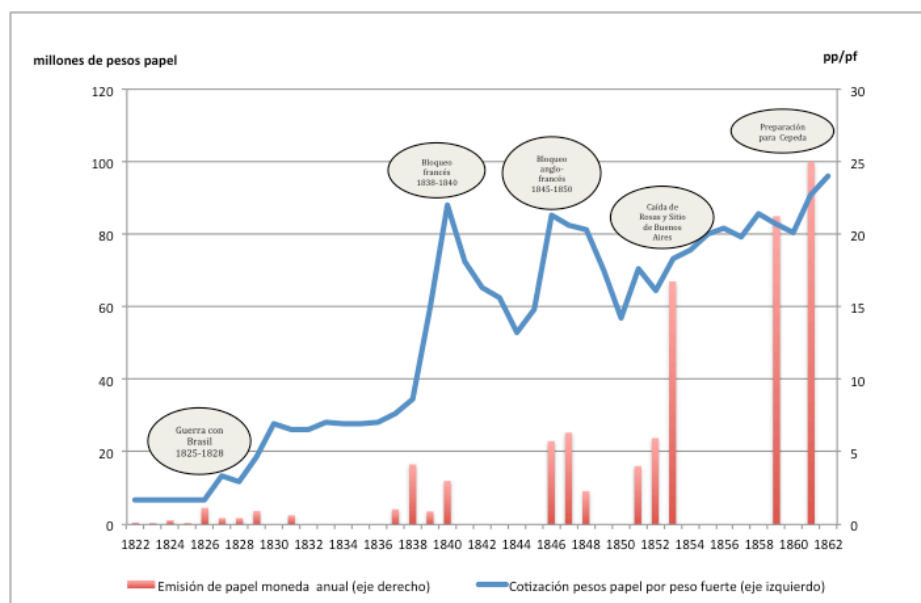
Como puede verse en el Gráfico I.2, la declaración de inconvertibilidad disparó la primera devaluación del peso porteño. El aumento de circulante –que de tres millones de pesos a principios de 1826 llegó a casi catorce millones hacia fines del 1829– impactó en el valor del papel moneda. La cotización de la onza de oro pasó de 17 pesos papel en enero de 1826 a 102.5 pesos papel en octubre de 1829⁴³. Mientras continuaron las emisiones, la moneda siguió perdiendo valor y para abril de 1831 la onza de oro se transaba a 123^{5/8} pesos papel, es decir, una devaluación mayor al 600% en cinco años.

⁴¹ En enero de 1826 el Congreso declaró que, en adelante, los billetes del Banco de Descuentos serían garantizados por el Estado y ordenó el traspaso del encaje metálico restante al Tesoro nacional. El 12 de abril el peso papel fue declarado moneda de curso forzoso. Halperín Dongui, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*, pp. 141-143.

⁴² En noviembre de 1827 el Gobierno regularizó la situación al reconocer los billetes en circulación como un pasivo del Estado y garantizar su recepción a valor nominal para el pago de impuestos de aduana (cosa que ya sucedía en la práctica). Las emisiones le permitieron al Gobierno solventar las erogaciones internas pero no evitaron el *default* con la Baring ya que no logró hacerse con el oro o las libras esterlinas necesarias para honrar sus obligaciones externas. Halperín Dongui, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*, pp. 142-143; Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁴³ Hasta la salida de la convertibilidad, el peso papel se cotizaba a la par del peso fuerte. El peso fuerte no circulaba sino que funcionaba como unidad de medida equivalente. Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 39.

Gráfico I.2
Cotización del peso fuerte en pesos papel moneda y emisión de papel moneda



Fuente: Álvarez, Juan, *Temas de historia económica argentina*, Junta de Historia y Numismática, Buenos Aires, W.M. Jackson, 1929, pp. 99–100. Elaboración propia.

Pasada esta primera crisis, transcurrió un ciclo de baja volatilidad. Entre 1831 y 1836 no hubo necesidad de recurrir a emisiones y el peso se estabilizó. De hecho, en abril de 1837 la onza de oro se cotizaba a $123^{3/8}$ pesos papel, unos céntimos por debajo del valor de abril de 1831. Pero el clima de estabilidad cambiaria llegó a su fin a mediados de 1837 y en un contexto institucional muy distinto. El año anterior, Rosas había traspasado las funciones monetarias del Banco Nacional a la Casa de la Moneda, oficializando el control del ente emisor por parte del Ejecutivo. Como acota Halperín, esto no hizo sino consagrar en derecho lo que sucedía en los hechos. Hasta ese momento las emisiones habían quedado contabilizadas como créditos al Estado, traduciéndose en un formidable pasivo con el banco, aunque nadie esperara que éstos fuesen cancelados en un futuro cercano⁴⁴. Aunque se tratase de un cambio más bien cosmético, a partir de ese momento el Poder Ejecutivo pasó a controlar oficialmente la emisión de moneda.

En 1837, mientras se hacían sentir en el Río de la Plata los efectos de la crisis económica internacional, la Confederación entró en guerra con Bolivia.

⁴⁴ Halperín Dongui, Tulio, *Guerra y finanzas...*, op. cit., pp. 192-193. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 40-41.

La administración rosista utilizó el marco de esta doble crisis para volver a poner en marcha las prensas de impresión. El 11 de marzo de 1837 el Congreso autorizó una emisión de 4,2 millones de pesos, lo que representaba un aumento del 27% en la masa de circulante.⁴⁵ El impacto inicial en la moneda fue una devaluación del 25%: el precio de la onza de oro pasó de 117 pesos en febrero a 146 pesos en el mes de agosto. Para diciembre de 1837, no obstante, la onza se había estabilizado en torno a los 130 pesos. En su mensaje de fin de año a la Legislatura, el gobernador insistió en los riesgos de alimentar la inflación vía emisiones y se comprometió a evitarlas en el futuro⁴⁶.

Sin embargo, unos pocos meses más tarde Rosas incumplió su compromiso. En abril de 1838 se inició el bloqueo francés del puerto de Buenos Aires con efectos demoledores para las finanzas provinciales. Para responder al derrumbe de los ingresos de aduana y financiar el esfuerzo bélico, Rosas autorizó emisiones por más de 32 millones de pesos entre diciembre de 1838 y marzo de 1840⁴⁷. Esto, sumado a los 4.2 millones de 1837, significaba ampliar el circulante en un 237%; el impacto en el precio del oro fue equivalente. En noviembre de 1838 –cuando aún se discutían esquemas alternativos de emisión monetaria– la onza subió a 179 pesos y un año más tarde –en noviembre de 1839– se transaba a 293. Cuando en marzo de 1840 la Legislatura autorizó un nuevo tramo de 12,000,000 de pesos, el peso se derrumbó y para julio de 1840 tocó fondo. Levantado el bloqueo en octubre de ese año, el peso se estabilizó en torno a los 300 pesos la onza de oro pero, como señala Alejandra Irigoin, permanecerían en la memoria de los porteños

⁴⁵ Esta fue garantizada por una ley del 11 de marzo de 1837 que ordenó la transferencia de 7,000,000 de pesos en bonos a la Casa de la Moneda. Los bonos formaban parte de una emisión por 17,000,000 de deuda pública de enero de ese año. Ante la falta de apetito del mercado para absorber estos títulos, y apremiado por necesidades de caja, el Gobierno recurrió a la emisión. Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, pp. 264-269.

⁴⁶ Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, pp. 264-269; Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política...*, *op. cit.*, p. 133; Halperín Dongui, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*, p. 192.

⁴⁷ En diciembre de 1838 se emitieron 16,575,000 pesos, en septiembre de 1839 otros 3,605,854 que intentaron disfrazar como reposición de un 10% del circulante que se consideraba oficialmente perdido, y en marzo de 1840 otros 12 millones de pesos. La ley del 28 de marzo de 1840 autorizaba, además, la emisión de 10,000,000 de pesos en bonos al 6% que no debían colocarse por menos del 60% de su valor nominativo. Ver Anexo I. Como destaca Halperín, el Gobierno intentó también financiarse por otros medios (nuevos impuestos, colocación de títulos de deuda pública, venta de tierras, etc.). Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, pp. 273-274; Halperín Dongui, Tulio, *Guerra y finanzas...*, *op. cit.*, pp. 194-195.

los traumáticos meses de julio y agosto de 1840 cuando el oro llegó a valer 514 y 490 pesos papel respectivamente⁴⁸.

Entre marzo de 1840 y enero de 1846, Rosas pudo evitar las emisiones permitiendo una notable recuperación del peso: del pico de 514 pesos la onza en julio de 1840 la cotización anual promedio pasó a 353½ en 1841, 277¼ en 1842, 265¼ en 1843 y 224¾ en 1844 (Gráfico I.2). Pero en 1845 el recrudecimiento del viejo conflicto con Francia, al que ahora se sumó Inglaterra, terminó con la calma monetaria. El bloqueo anglo-francés –iniciado en agosto de ese año– impactó en las finanzas provinciales y el 16 de enero de 1846 la Legislatura autorizó a la Casa de la Moneda a emitir 2,300,000 pesos mensuales mientras durase y hasta tres meses después de levantado. La emisión total –entre enero de 1846 y septiembre de 1848– fue de 57,500,000 de pesos, con lo que se cubrió el déficit del periodo, que alcanzó los 50 millones de pesos⁴⁹.

Aunque la intervención anglo-francesa duró formalmente hasta agosto de 1850, para 1849 la economía bonaerense ya se beneficiaba con un formidable crecimiento del comercio ultramarino que, en palabras de Halperín, era el corolario de la perfecta adecuación entre la economía exportadora rioplatense y el momento económico mundial. El impacto fiscal del *boom* exportador fue inmediato y en 1849 la Tesorería alcanzó el tan ansiado superávit con un modesto saldo favorable de 3,5 millones de pesos que para 1850 subió a 6,2 millones. El auge fiscal se reflejó en el valor del papel moneda y la cotización del oro bajó de 340¼ en septiembre de 1848 a 230½ en enero de 1851⁵⁰.

Cuando en mayo de 1851 Urquiza lanzó su Pronunciamiento contra Rosas, el mercado cambiario volvió a reflejar la intranquilidad política y el valor del peso tocó los 380½ la onza de oro en agosto, lo que implicaba una devaluación de 65% desde enero de ese año. Tras la derrota de Rosas, la

⁴⁸ Ver Anexo II. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 192-193.

⁴⁹ Fueron emitido 23 millones de pesos en 1846, 25,3 millones en 1847 y 9,2 millones en 1848 (ver Anexo I). El Gobierno suspendió las emisiones mediante un decreto emitido el 15 de septiembre de 1848. El conflicto persistió hasta 1850, pero el bloqueo del puerto quedó sin efecto en agosto de 1848. Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, pp. 275-277.

⁵⁰ Ver Cuadro I.2 para saldo fiscal y Anexo II para la cotización del oro en la plaza de Buenos Aires.

cotización bajó a 258 (marzo de 1853) y el peso continuó recuperándose en los meses siguientes a pesar del clima de inestabilidad. El legado de Rosas en materia monetaria fue el siguiente: más de 100 millones de pesos de emisiones, un papel moneda muy devaluado y el consenso entre la clase dirigente sobre la necesidad de poner fin a la política emisionista de esas décadas⁵¹.

Sin embargo, pesar de su historia tumultuosa, la moneda porteña mantuvo una aceptación envidiable en la provincia y aunque las monedas metálicas no desaparecieron del todo de circulación fueron más usadas como reserva de valor mientras que para la mayor parte de las transacciones domésticas se utilizaba el peso inconvertible⁵². El Gobierno de Buenos Aires usaba pesos inconvertibles para pagar todos los sueldos, tanto de empleados civiles como del ejército, así como las deudas con proveedores del Estado; los impuestos de aduana se cancelaban en pesos y para la mayoría de las transacciones comerciales y laborales –no sólo en el ámbito de la ciudad sino también en la campaña– se usaba la moneda inconvertible⁵³.

¿Qué ocurría mientras tanto con las finanzas del resto de las provincias? Al derrumbarse el sistema económico virreinal articulado en torno a la explotación minera quedaron, de un lado, las provincias del Litoral y, del otro, el Interior del país. Las economías del Litoral se integraron al mundo de la mano del desarrollo de sus industrias agroexportadoras. De entre ellas la más beneficiada fue, sin duda, Buenos Aires que contó además con los recursos que le proveía la aduana. El Interior, en cambio, tradicionalmente más integrado al Alto Perú que al mundo de ultramar, quedó al margen de este nuevo esquema de desarrollo. Con economías arcaicas, mayormente pastoriles, sufrió una

⁵¹ Irigoin, María Alejandra, “Moneda, impuestos e instituciones. La estabilización de la moneda corriente en el Estado de Buenos Aires durante las décadas de 1850 y 1860”, en *Anuario del IEHS*, N° 10, Tandil, 1995, p. 192.

⁵² Para el funcionamiento del sistema bi-monetario en Buenos Aires *cfr.*: Cortés Conde, Roberto, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina. 1862-1890*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989; Cortés Conde, Roberto, “Money and Banking in XIX Century Argentina”, Seminario dictado en la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1995; Cortés Conde, Roberto y McCandless, George T., “Argentina: From Colony to Nation: Fiscal and Monetary Experience of the Eighteenth and Nineteenth Century” en Bordo, Miguel D. y Cortés Conde, Roberto, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 195 y ss.

⁵³ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 190.

escasez permanente de fondos que obstruyó los esfuerzos de construcción institucional encarados en esos años.

Las provincias mediterráneas debieron funcionar con los pocos impuestos que eran capaces de recaudar. Como en Buenos, una parte significativa de sus ingresos –entre el 40% y el 70%– provino de los gravámenes a las importaciones, exportaciones y mercaderías en tránsito que en su mayor parte ya habían tributado, o tributarían, en la aduana porteña⁵⁴. En segundo término figuraban los derechos de papel sellado y de patentes y una serie de impuestos que databan de la era colonial, como el diezmo y la sisa. Las entradas por otros conceptos –como los impuestos extraordinarios, los ingresos por ventas de tierras, por multas, por arrendamientos– aparecen con regularidad en sus libros pero suelen ser realmente insignificantes⁵⁵.

Los documentos oficiales que han llegado a nuestros días dan testimonio de los constantes esfuerzos por modificar esta situación: hay allí un rosario de decretos, leyes, resoluciones... creando nuevos impuestos, derogando otros, reglamentando moras, decretando reducciones de sueldos para los empleados públicos, instando a los gobernadores a empeñarse en el esfuerzo recaudatorio⁵⁶. A pesar de todo, los ingresos siguieron sin alcanzar y las crisis financieras se sucedieron sin tregua. Los Gobiernos provinciales

⁵⁴ En la época no había demasiado espacio para la creatividad en materia impositiva por lo que no debe sorprender que las estructuras impositivas del resto de provincias se pareciesen mucho a la de Buenos Aires. Dada la dificultad de financiarse con impuestos a la propiedad se mantuvieron los impuestos de entradas y salidas de mercancías en las aduanas internas y para el interior las tarifas eran –en mucho mayor medida que para los porteños– no sólo un mecanismo de recaudación sino también un instrumento de protección para sus industrias vernáculas. *Cfr.* Álvarez, Juan, *Temas de historia económica...*, *op. cit.*, pp. 88-106; Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, 169-172; Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política...*, *op. cit.*, pp. 133-137.

⁵⁵ Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, *op. cit.*, p. 169-172.

⁵⁶ Cortés Conde compara la experiencia argentina con la de Estados Unidos, donde los impuestos a la propiedad fueron una importante fuente de recursos tanto para los Gobiernos estatales como municipales: “El impuesto a la propiedad había sido un exitoso recurso para los Gobiernos Locales en los Estados Unidos, porque fue más fácil evaluarlo y percibirlo en pequeñas comunidades agrícolas o en los pueblos, pero no tuvo éxito en una Argentina de enormes espacios casi desiertos”. En el Río de la Plata “no llegó a aplicarse un sistema impositivo que gravara los ingresos a la propiedad, debido a que se trataba de economías rudimentarias, básicamente ganaderas, donde estaba poco difundida la agricultura. Mientras que en una economía agraria la población se asienta en el medio rural y trabaja todo el año el mismo lote de tierra, y por ello se puede evaluar y hacer más efectiva la percepción de impuestos, en una economía ganadera rudimentaria y trashumante esto es mucho más difícil”. Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política...*, *op. cit.*, p. 127.

apelaban entonces a la forma más arcaica de recaudación, los empréstitos o contribuciones forzosas, pero ese era un recurso que se agotaba rápido.

A los Gobiernos adictos al régimen rosista les quedaba aún la esperanza de que su lealtad política fuese recompensada económicamente. No se equivocaban. Rosas estaba dispuesto a comprar con dinero amistades políticas, pero a comprarlos barato. Sus finanzas tampoco eran tan sólidas y a la larga no era mucho lo que podía hacer sin poner en peligro la integridad económica y financiera de su provincia. Es difícil calcular la cifra precisa que desembolsó Rosas, pero como puede verse en el Cuadro I.1 –basado en las cifras que Halperín reconstruyó en *Guerra y finanzas*– los montos asignados a las provincias nunca superaron el 10% del total de egresos de Buenos Aires⁵⁷. Es cierto que, dados los miserables presupuestos provinciales, estos fondos deben de haber significado una bocanada de aire, pero esos estipendios de ninguna manera constituían una base sobre la cual asentar la construcción de una maquinaria estatal.

Cuadro I.1
Transferencia de recursos desde Buenos Aires a otras provincias
(promedios anuales en pesos fuertes)

Salidas	1835-1836	1837-1840	1841-1844	1845-1848	1849-1850
Gastos totales	1.856.915	1.336.926	2.120.952	1.719.226	2.759.810
Transferencias a Tesorerías provinciales	44.238	112.439	80.480	113.021	195.416
% del total	2,4%	8,4%	3,8%	6,6%	7,1%

Fuente: Gastos de Tesorería, en Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas...*, op. cit., pp. 186-189, 225-229, 231-235, 237-240, 241-244. Valor del peso fuerte en Burgin, Miron, *Aspectos económicos...*, op. cit., p. 344.

A diferencia de Buenos Aires, el resto de las provincias no contó con el recurso de financiación vía emisión. Intentaron hacerse con moneda fiduciaria, pero fracasaron en cada ensayo. En la medida en que la posibilidad de los Gobiernos de endeudarse y de emitir moneda ha estado desde siempre asociada a su capacidad de recaudar impuestos, no resulta extraño que estas vías les estuvieran vedadas a muchas provincias. Para Buenos Aires el éxito de esta empresa estuvo desde un principio ligado a la aceptación del peso papel para la cancelación de impuestos de aduana. Las provincias compartían con

⁵⁷ Es probable que dentro de los rubros que incluyen gastos militares haya asignaciones para los ejércitos del interior, pero difícilmente podría argumentarse que esos fondos resultaron un alivio para las cajas provinciales más allá de que se generase actividad económica en la provincia receptora.

Buenos Aires la insuficiencia de metálico y una estructura fiscal fuertemente dependiente de los impuestos al comercio; a diferencia de los porteños, no obstante, su volumen de recaudación era tan magro que nunca alcanzó para garantizar la circulación de las emisiones⁵⁸.

Se han documentado numerosas experiencias de emisiones provinciales a lo largo de esas décadas. Tucumán lo intentó en 1820 y nuevamente en 1840; Santa Fe en 1823, Corrientes en 1826, 1827 y 1841, Córdoba en 1829⁵⁹. Santa Fe no logró mantener en circulación su moneda de curso forzoso ni siquiera un año y no se conocen detalles de la suerte que corrieron los billetes cordobeses amortizables lanzados en 1829 en forma de pagarés al portador de 10 pesos. Tucumán comenzó a emitir papel moneda luego de declararse república independiente en 1820 pero tanto la República Tucumana como su flamante moneda tuvieron corta vida. Su vocación emisionista de 1840, en cambio, había sido impulsada por los caudillos que encabezaban la Liga del Norte quienes, apremiados por la necesidad de financiar la guerra contra Rosas, convencieron a particulares de que respaldaran con sus bienes una emisión. A pesar de que se decretó la pena de muerte para quienes rechazasen los billetes, éstos tuvieron circulación limitada, y con el triunfo de Rosas llegó el fin del papel moneda tucumano⁶⁰.

En 1826, Corrientes emitió el equivalente de 3,000 pesos fuertes en billetes para remediar la escasez de circulante. Fueron usados para el pago de sueldos estatales y el Gobierno se comprometió a recibirlos para el pago de impuestos provinciales al tiempo que conminó a los particulares a tomarlos. La emisión fracasó y debió ser retirada de circulación al poco tiempo. Un año más tarde lo intentaron nuevamente y con igual suerte. Por último, en 1841, Corrientes lanzó otra emisión que, como la tucumana, estuvo dirigida a

⁵⁸ Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 44.

⁵⁹ Las emisiones provinciales de la década revolucionaria violaban la primera ley monetaria argentina promulgada el 13 de abril de 1813 que nacionalizaba todas las emisiones monetarias efectuadas en el país. Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria...*, op. cit., pp. 30-32 y 41-43.

⁶⁰ Converso, Félix E., *La lenta formación de capitales; familias, comercio y poder en Córdoba 1850-1880*, Córdoba, Junta Provincial de Historia de Córdoba, 1993, pp. 42-46; Halperín Donghi, Tulio, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI, 2002, p. 91; Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 45; Álvarez, Juan, *Temas de historia...*, op. cit., p. 97; Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria...*, op. cit., pp. 30-32.

financiar la guerra contra Buenos Aires y respaldada en un primer momento, por patrimonios privados. El papel correntino fue el único –además del porteño– que sobrevivió en el tiempo⁶¹.

Al promediar el siglo, y luego de tantos fracasos monetarios, las provincias no habían logrado superar el déficit crónico de circulante. Asfixiadas por la falta de moneda, sin tener cómo reemplazarlas, las viejas piezas coloniales siguieron circulando por décadas en el Río de la Plata junto con las acuñadas por los Gobiernos revolucionarios, las extranjeras traídas por los inmigrantes y las que dejaban los saldos superavitarios de la balanza comercial. En consecuencia, en la mayor parte del territorio rioplatense, el circulante estaba compuesto de un repertorio de monedas de distintas épocas y de variada fineza. En los años cincuenta las monedas más comunes eran los cóndores de oro de Chile, país con el que se mantenía un saldo comercial favorable, y monedas de oro francesas traídas por los inmigrantes sardos, belgas, suizos y franceses. Era frecuente encontrar viejos reales, pesos y fracciones de peso (también llamadas plata de cruz o *macuquina*), patacones (pesos fuertes), pesos cordobeses, reales brasileiros (en las regiones de Corrientes y Entre Ríos), monedas bolivianas de muy baja ley y de acuñación defectuosa así como contraseñas y vales emitidos por comerciantes⁶².

Si bien se aceptaba el peso chileno y el boliviano devaluado, el peso porteño era más resistido. El papel moneda de Buenos Aires sólo era aceptado en las principales ciudades del interior y con descuentos que, como en el caso de Córdoba, podían llegar hasta un 50%. En otras provincias, como Mendoza por ejemplo, era mejor recibido el papel moneda chileno que el porteño. Esto,

⁶¹ Álvarez, Juan, *Temas de historia...*, *op. cit.*, p. 97; Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 45.

⁶² Las contraseñas eran discos de estaño con las iniciales del emisor. Buena parte de las piezas bolivianas habían sido falsificadas en Estados Unidos. Que éstas circularan profusamente en la Confederación es una prueba más de la dramática desmonetización de esa economía que volvía urgente aceptar cualquier medio de pago, por inadecuado que éste fuese. Gondra, Luis Roque, *Historia económica de la República Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1943, p. 398; Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 44; Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria...*, *op. cit.*, pp. 30-32 y 41-43.

a pesar de los esfuerzos de Rosas, que había pretendido extender su uso más allá de las fronteras provinciales⁶³.

En su afán por asegurar la circulación del papel moneda, evitar su devaluación y frenar la fuga de metálico, el gobernador de Buenos Aires no dudó en intervenir en el mercado de oro y plata. Primero en marzo de 1837 y luego en febrero de 1846, Rosas prohibió la formalización de contratos que implicasen intercambio de numerario, decretó la obligación de obtener una autorización escrita del Gobierno antes de poder llevar a cabo cualquier transacción en metálico o en moneda extranjera y prohibió la exportación de oro y plata⁶⁴. A partir de ese momento el resto de provincias se vieron forzadas a recibir billetes devaluados por sus exportaciones mientras que Buenos Aires retenía la moneda fuerte.

Estas medidas han de haber impactado de forma desigual según las estructuras productivas de las diferentes regiones. Se presume que las provincias del Interior mantenían una balanza comercial deficitaria con Europa, la cual financiaban con los saldos positivos que les dejaba el comercio regional con los países limítrofes. Esto explicaría la extendida circulación de moneda metálica boliviana y chilena en Buenos Aires. Por el contrario, la política monetaria de Rosas habría sido especialmente perjudicial para las economías del Litoral que –como Buenos Aires– contaban con industrias exportadoras en crecimiento pero dependían de los porteños para acceder a los mercados ultramarinos. El Litoral contaba con saldos comerciales positivos que Buenos Aires liquidaba con papel moneda porteño. Irigoin señala que ya para 1848 están documentadas las quejas de Urquiza ante Rosas porque Buenos Aires estaba acaparando “los lingotes de oro y plata en el puerto y pagando con papel moneda devaluado”. A juicio de Irigoin, la política

⁶³ Álvarez, Juan, *Temas de historia...*, *op. cit.*, p. 104; Cárcano, Ramón José, *De Caseros al 11 de Setiembre 1851-52*, Buenos Aires, Mendeský Editor, 1918, p. 470; Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 46; Scobie, James, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*, Buenos Aires, Librería Hachette S.A., 1964, pp. 121-122.

⁶⁴ En ambas oportunidades la tasa de depreciación se disparó. Esta prohibición se mantuvo vigente hasta 1854, cuando se liberalizó la salida de metálico. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 43 y 124-125.

monetaria de Buenos Aires habría contribuido a enturbiar las relaciones entre los dos caudillos⁶⁵.

I.2 Los años cincuenta. Buenos Aires y la Confederación urquicista: un relato de historias divergentes

I.2.1 La transición: el efímero reinado de Urquiza sobre Buenos Aires

Con la caída de Rosas y con Urquiza al frente de los asuntos nacionales, necesariamente se reabría la discusión sobre la reasignación de las rentas de aduana ya que el general entrerriano y sus aliados esperaban avanzar en la construcción de un Estado federal apoyados en los recursos que hasta ese momento había acaparado Buenos Aires. Muy consciente de las resistencias que enfrentaba entre los porteños, Urquiza marchó con relativa cautela y en un principio se abstuvo de plantear una discusión de fondo sobre los legítimos destinatarios de esos recursos, aunque no se privó de disponer de la caja del puerto para auxiliar a Entre Ríos.

Esta ambigüedad no podía durar mucho tiempo. En mayo de 1852, al firmar el Acuerdo de San Nicolás, las provincias explicitaron sus aspiraciones delegando en Urquiza, aunque de forma provisoria, la potestad de reglamentar la navegación de los ríos y de sufragar los gastos nacionales con una “parte proporcional” de las rentas de las aduanas exteriores. Le confirieron, además, la discrecionalidad de definir en qué parte contribuiría cada aduana. Como señala Juan Álvarez, no hacía falta ser profeta para saber que sería la de Buenos Aires la que solventaría la mayor parte de los gastos ya que las de Corrientes y las terrestres de la cordillera producían tan magros ingresos que ni siquiera alcanzaban para sostener a las administraciones locales⁶⁶. ¿Alcanzaría la recaudación del puerto de Buenos Aires para cubrir el presupuesto de la administración nacional y de los catorce Estados provinciales? Obviamente no. Los impuestos al comercio exterior representaron más del 90% de los ingresos de Buenos Aires en el bienio 1849-1850 (ver Gráfico I.1).

⁶⁵ Esta hipótesis no resulta muy consistente con el hecho de que hasta el último momento los “subsidios” a las provincias adictas se pagasen en metálico –según la reconstrucción de la propia Irigoin– aunque se trate de cifras ínfimas dentro del presupuesto provincial. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 124, 154 y 186; Nicolau, Juan Carlos, *Industria argentina y Aduana, 1835-1854*, Buenos Aires, Editorial Devenir, 1975, pp. 120-128.

⁶⁶ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 110.

San Nicolás terminó de abroquelar a las elites porteñas en contra de Urquiza. A pesar del aislamiento en el que quedó el caudillo luego del Acuerdo y de las Jornadas de Junio, seguía decidido a avanzar con el ordenamiento de las relaciones provinciales. En línea con este propósito, a fines de agosto promulgó dos decretos que buscaban regular el tráfico comercial en el Río de la Plata y que tensaron aún más las ya difíciles relaciones con la dirigencia porteña. El primero se hizo público el día 28. Se trataba de un Reglamento de Aduana que dictaminaba la apertura de los ríos a buques extranjeros de más de 120 toneladas y que creaba nuevas aduanas exteriores. Por más de tres siglos, los ríos Paraná y Uruguay habían permanecido cerrados al comercio transatlántico haciendo de Buenos Aires la última escala obligada para los buques de ultramar. Urquiza eliminó de cuajo este privilegio y ordenó la instalación de aduanas en Martín García (registros), en la costa marítima de Buenos Aires (en Salado y Bahía Blanca), en las costas del río Paraná (en Corrientes, Paraná y Rosario) y en el río Uruguay (en Concepción), además de las aduanas terrestres de Mendoza, Salta, San Juan y Jujuy. El segundo decreto, publicado el 31 de agosto, derogó el 25% del derecho diferencial que Buenos Aires llevaba cobrando desde 1836 a todas las mercaderías ultramarinas llegadas –por reembarco o transbordo– desde el puerto de Montevideo. Las medidas tuvieron corta vida. Pocos días más tarde Buenos Aires se levantó contra Urquiza en la Revolución del 11 de Septiembre y las elites locales lograron recuperar el control político de su provincia, iniciando un período de secesión que duraría casi una década⁶⁷.

Con Urquiza alejado, la política porteña se rearticuló en torno a los líderes de la revolución. Más allá de las diferencias partidarias, en materia económica parecía existir un consenso en cuanto a la necesidad de estabilizar y recuperar el valor del peso y de sanear las cuentas del Estado. Era una tarea difícil. Implicaba superar la secuencia de crisis político-militares, déficits, emisiones y devaluaciones que había regido la vida económica de Buenos Aires desde su independencia y que seguiría siendo una constante por muchos

⁶⁷ Sin Buenos Aires, Urquiza no tardó en revisar su política comercial. En el mes de octubre firmó un decreto aboliendo la restricción de tonelaje para la navegación ríos adentro, creando diez nuevos puertos y retirándole todo privilegio comercial a Buenos Aires, que pasó a recibir el tratamiento de Nación extranjera. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 110; Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 8; Walford, Albert John, “Economic Aspects of the Argentine War of Secession (1852-1861)”, en *Inter-American Economic Affairs*, I:2, Washington, Institute of Inter-American Studies, septiembre 1947, p. 72.

años. Antes de encarar esta ambiciosa empresa, las administraciones liberales debieron apuntalar la situación del Tesoro provincial. El derrumbe de la alianza con Urquiza, la guerra, la incertidumbre que siguió al derrocamiento de Rosas, la crisis política de 1852... todo había contribuido al desquicio de las finanzas públicas.

En los primeros meses de su gestión, los septembristas afrontaron además la crisis fiscal desatada por el sitio de Buenos Aires. En este célebre episodio de la historia provincial, los porteños derrotaron a las fuerzas sitiadoras del coronel Hilario Lagos, al que se había sumado la escuadra de la Confederación. Urquiza suponía que bloqueando el puerto y privando a la ciudad de su principal fuente de recursos lograría aislarla del todo. Pero el general entrerriano subestimó el poder financiero y el ingenio de los porteños. Mientras que Lagos no contó más que con la venta de cueros para pagar los gastos de su ejército, los porteños emitieron 67 millones de pesos, de los cuales 35 millones fueron usados para sublevar a las tropas sitiadoras y para conseguir suficiente oro como para tentar al almirante Coe –jefe de la escuadra confederada– a entregar su flota al enemigo. La historia es bien conocida, con el oro –se calcula que entre 20,000 y 26,000 onzas– compraron al almirante, y

con algo de papel moneda –según Halperín no hizo falta mucho– terminaron de desbandar a las tropas del Coronel Lagos⁶⁸.

Esta jugada, a todas luces un éxito como estrategia defensiva, en lo económico agudizó el caos financiero iniciado con el quiebre de la alianza entre Rosas y Urquiza. Se coronó así un trienio de gran desorden fiscal y monetario en el que, a partir de 1851, se conjugaron el derrumbe de los ingresos con el aumento del gasto por la guerra. El saldo fue un déficit acumulado de más de 100 millones de pesos: 32 millones en 1851, 24 millones en 1852 y 63 millones en 1853 equivalentes a 69%, 50% y 151% de la recaudación anual, respectivamente. Como de costumbre, la provincia se financió con emisión inorgánica (ver Cuadro I.2).

⁶⁸ Los detalles de este episodio son bien conocidos, pero vale detenerse en el recuento que hace Alejandra Irigoin, quien pone el acento en la manera en que las elites porteñas colaboraron con el Gobierno y articularon el “rescate” de la provincia. Los principales comerciantes de la ciudad no dudaron en poner a disposición del Gobierno los fondos que éste necesitaba: “Entre ellos estaban Lumb, Hale, Medrano, Saavedra y Lezica. La operación fue llevada a cabo en el escritorio de un hombre de negocios local y ministro de Hacienda, Peña. El Gobierno le había encomendado a Lezica levantar los fondos entre los comerciantes de Buenos Aires. Dada la situación de la Tesorería y la urgencia de la situación, el Gobierno no encontró otra vía para satisfacer las exigencias del almirante enemigo. En realidad, era una cuestión de disponibilidad de tiempo y *dinero*. Lezica logró juntar 5,000 onzas de oro y 1 millón de pesos papel en media hora; el resto, cuyo monto se desconoce, lo aportó él mismo. Según las palabras del propio Lezica, unas horas más tarde, la escuadra se había rendido y el gobernador le solicitó a la Legislatura la emisión de 20 millones de pesos. Con esa suma se repagó el oro a los comerciantes quienes devolvieron las letras de aduana, y Lezica las entregó al Tesoro. En pocas palabras, en la emergencia los comerciantes de Buenos Aires usaron su liquidez para salvar al Gobierno. Apareció de pronto moneda metálica. Aparentemente, su rápida contribución equivalió al 25-30 por ciento de la coima total que, en comparación, representaba un décimo de las importaciones anuales del Reino Unido. Una Buenos Aires, militarmente inferior pero financieramente imbatible, derrotó la amenaza que ponía en peligro su autonomía y privilegios”. Traducción propia. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 223. Ver, también, Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 111. Cfr. De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemí María, *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires 1822-1997*, tomo I, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1997, pp. 112 y 127; Halperín Donghi, Tulio, conferencias dictadas los días 2, 9 y 16 de septiembre de 2003 en la Universidad Torcuato di Tella; Irigoin, María Alejandra, “Moneda, impuestos e instituciones...”, *op. cit.*, p. 217.

Cuadro I.2
Buenos Aires 1845-1860: Ingresos y gasto público. Emisión de papel moneda y títulos de deuda pública
(pesos corrientes y %)

Año	Ingresos totales	Recaudación	Ingresos extraordinarios	Gasto público	Déficit/ Superávit	Emisiones: papel moneda y deuda	Emisiones como % de los ingresos
1845	31.798.700	31.459.695	339.005	32.869.449	-1.070.749	19.400	0,1%
1846	8.853.259	8.665.102	188.157	31.327.727	-22.474.468	23.000.000 A	259,8%
1847	17.997.839	17.978.277	19.563	39.074.569	-21.076.730	25.300.000 A	140,6%
1848	32.073.358	32.035.491	37.867	37.687.337	-5.613.979	9.200.000 A	28,7%
1849	51.880.746	51.819.493	61.252	48.392.333	3.488.413		
1850	62.251.193	62.176.101	75.092	56.016.379	6.234.814		
1851	46.861.103	46.663.377	197.726	79.029.192	-32.168.089	16.100.000 A	34,4%
1852	47.514.321	43.777.807	3.736.514	71.390.908	-23.876.587	31.695.000 B	66,7%
1853	41.919.216	35.050.101	6.869.115	105.225.785	-63.306.569	68.000.000 C	162,2%
1854	56.713.519	54.927.266	1.786.253	60.290.790	-3.577.271	3.600.000 D	6,3%
1855	57.611.900	56.904.611	707.289	68.314.281	-10.702.381	4.851.700 D	8,4%
1856	71.350.778	68.913.329	2.437.449	73.050.576	-1.699.798	4.076.300 E	5,7%
1857	84.573.581	81.479.425	3.094.155	84.673.053	-99.472	7.500.000 E	8,9%
1858	77.228.558	74.139.416	3.089.142	92.743.175	-15.514.617	n.d.	
1859	79.705.052	79.144.313	560.739	162.911.115	-83.206.063	95.610.000 F	120,0%

A) autorizado por ley de enero de 1846; B) papel moneda y fondo de garantía de Crédito Público; C) ver Anexo I; D) prestado por la Casa de la Moneda; E) bonos emitidos por ley de julio de 1856 y F) billetes descontados en el banco y emisión de bonos. Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit. Para emisiones, ver p. 108, para ingresos, ver p. 109 y para gastos, p. 151. Las cifras de ingresos totales, si bien se basan en las estadísticas presentadas por Alejandra Irigoín, no incluyen las existencias acumuladas del año anterior. Para la emisión del año 1853 se toman los datos de Irigoín, María Alejandra, "Moneda, impuestos e instituciones...", op. cit., p. 217.

I.2.2 Buenos Aires: una década de construcción institucional

Éste es el punto de partida de las reformas encaradas por la elite política heredera de Rosas en los años cincuenta. En el ámbito de la economía trabajaron en pos del ordenamiento de las cuentas públicas, de la estabilización de la moneda y de la reinserción de la provincia en el mercado internacional de crédito. Todos estos objetivos estaban íntimamente ligados ya que en la medida en que las administraciones siguiesen incurriendo en déficits fiscales continuarían recurriendo, como en el pasado, a emisiones inorgánicas para cubrir esas deficiencias, lo que a su vez realimentaba la devaluación de la moneda. Un peso débil y volátil dificultaba el pago del crédito con la Baring y mientras la provincia continuase en *default* resultaba impensable volver a acceder a financiamiento externo. Como veremos en las próximas páginas, no obstante la pervivencia de la conflictividad militar, y a pesar de las vicisitudes en la conducción de los asuntos públicos que caracterizaron esos años, se

consiguió un relativo saneamiento de las finanzas, el fortalecimiento del peso y la salida del *default* y se sentaron las bases de las instituciones que regirían la vida económica de la provincia –y de la Nación– en las décadas siguientes⁶⁹.

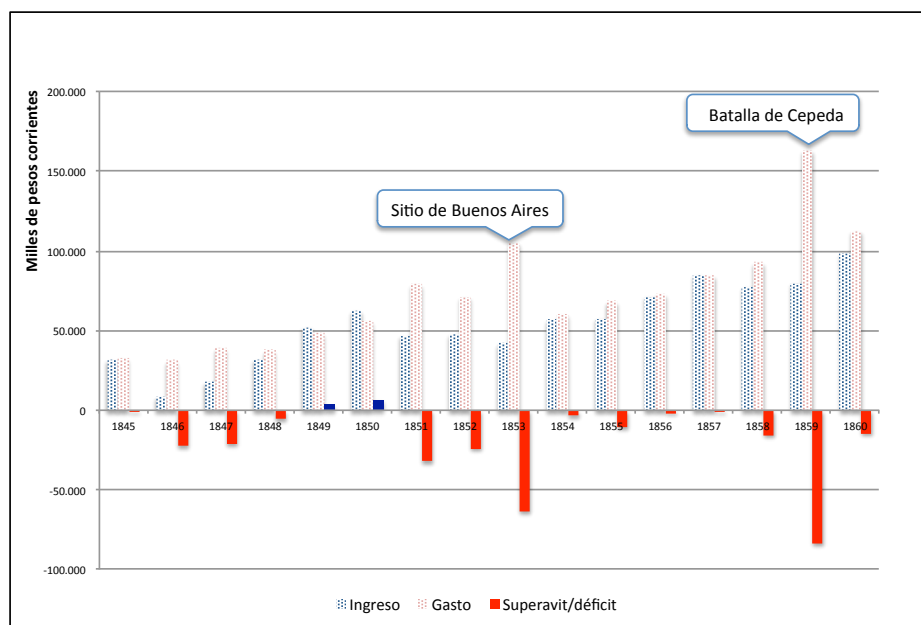
I.2.2.1 Los Gobiernos septembristas frente al desafío fiscal

Para encarar la cuestión fiscal los septembristas debieron actuar en varios frentes. Del lado de los ingresos, la provincia se encontraba restringida por una estructura recaudatoria muy dependiente de los impuestos al comercio exterior y sobre todo de los gravámenes a las importaciones. Esto no sólo la hacía en extremo vulnerable a los conflictos externos sino que además había puesto el peso de las cargas fiscales en impuestos indirectos, generando una estructura impositiva inequitativa y desacostumbrando a los contribuyentes a pagar impuestos sobre su patrimonio. Por otra parte, resultaba imperativo reforzar la burocracia estatal encargada de la gestión tributaria, ya que la estructura mínima e ineficiente con la que había operado la provincia desde los años veinte dejó en manos de los propios contribuyentes el cálculo –y en muchos casos el cobro– de los impuestos, fomentando la evasión fiscal y el contrabando. Desde el lado de las erogaciones –además del desafío de corregir el desarreglo y la arbitrariedad en el manejo del erario público– encararon el insuperable problema que suponía la inelasticidad del gasto militar, el cual consumía un alto porcentaje de los fondos disponibles.

Las administraciones liberales de los años cincuenta trabajaron exitosamente en el ordenamiento de las cuentas públicas y –mientras persistió un bajo nivel de conflictividad– lograron mantenerlas controladas y acercarse al ansiado equilibrio fiscal. Como muestra el Gráfico I.3, levantado el sitio de Buenos Aires, y luego de tres años de fuerte déficit, siguió un quinquenio con las cuentas casi en equilibrio hasta la crisis de la antesala de Cepeda.

⁶⁹ Para la historia de las instituciones monetarias de Buenos Aires en este período sigo los trabajos de Irigoin, María Alejandra, “Moneda, impuestos e instituciones...”, *op. cit.* y *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*

Gráfico I.3
Buenos Aires 1845-1860: ingresos, egresos y saldo fiscal
(miles de pesos corrientes)



Fuente: Irigoin, A., *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit. Para ingresos, ver p. 109 y para gastos, p. 151. Las cifras de ingresos totales, si bien se basan en las estadísticas presentadas por Alejandra Irigoin, no incluyen las existencias acumuladas del año anterior. Elaboración propia.

Ayudó el crecimiento económico, que aumentó los niveles de recaudación, y –como veremos en las próximas páginas– también influyó la gestión de las sucesivas administraciones que trabajaron por mejorar la estructura tarifaria, por incrementar la eficiencia del aparato burocrático y por reducir la discrecionalidad en el gasto. Más difícil resultó concretar economías en la principal cuenta del Tesoro –el rubro militar– dado el contexto de tensiones políticas con la Confederación y las constantes escaramuzas en la frontera con el “indio”. Pese a las limitaciones, el balance final fue el saneamiento fiscal de Buenos Aires y la disminución del déficit⁷⁰.

a. Reconfiguración del ingreso público

Las reformas del régimen tributario de los años cincuenta buscaron aminorar la extrema dependencia del Tesoro de las rentas de aduana y, al mismo tiempo, las inequidades de un sistema sostenido por impuestos indirectos. Para ello redujeron los aranceles a las importaciones, compensaron

⁷⁰ Cfr. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 106 y 111.

con mayores cargas a las exportaciones y potenciaron la contribución directa y el papel sellado. Además de la reformulación del esquema tarifario, el Estado asumió funciones que hasta ese momento habían sido delegadas en terceros, lo que implicó agrandar su estructura burocrática y mejorar su eficiencia. Estas iniciativas desataron una fuerte oposición dentro de una elite acostumbrada a la baja presión tributaria y que veía con malos ojos el viraje hacia un esquema arancelario con un mayor peso de impuestos directos.

Como muestra el Cuadro I.3, en 1849 el 78.7% de los ingresos fiscales provenían de gravámenes a las importaciones y el 7.5% de cargas a las exportaciones. Entre ambos constituían más del 86% de la recaudación total. Fuera de las rentas de aduana había otros dos impuestos importantes: la contribución directa y el papel sellado y patentes⁷¹. La contribución directa –creada en los años veinte para reemplazar al diezmo– era una suerte de impuesto a la propiedad que funcionaba como una carga anual que gravaba los activos. El papel sellado –introducido también en la era rivadaviana– cobraba por el uso del papel oficial, distinguido por llevar el sello de la provincia. En 1849 la contribución directa aportaba al Tesoro el 3.5% de los ingresos y el papel sellado y licencias el 3.2%.

Cuadro I.3
Buenos Aires: recaudación por clase de impuesto
(pesos corrientes, %)

Año	Recaudación total	Impuestos a las importaciones	Impuestos a las exportaciones	Contribución directa	Papel sellado & licencias
1849	48.176.894	40.806.652 84,7%	3.886.079 8,1%	1.818.810 3,8%	1.665.353 3,5%
1854	51.571.017	40.708.887 78,9%	4.975.137 9,6%	1.130.170 2,2%	4.756.823 9,2%
1855	55.386.007	43.523.837 78,6%	5.322.214 9,6%	1.699.440 3,1%	4.840.516 8,7%
1856	64.269.013	48.134.087 74,9%	7.665.531 11,9%	2.546.025 4,0%	5.923.370 9,2%
1858	68.785.664	51.887.379 75,4%	8.752.053 12,7%	2.506.972 3,6%	5.639.260 8,2%

Fuente: Irigoin, A., *Finance, Politics and Economics...*, op. cit, p. 122 (impuestos a las importaciones); p. 131 (impuestos a las exportaciones); p. 133 (contribución directa, papel sellado y licencias). Elaboración propia.

⁷¹ Había además una serie de otras cargas e impuestos que en esos años representaban alrededor de 7% de la recaudación total (ver Cuadro I.3). Éstos incluían los derechos de saladeros y corrales, serenazgo, alumbrado y limpieza, marcas y señales (registro de razas de ganado), pontazgo y peajes, además de multas e intereses. El Gobierno contaba además con la cuenta de ingresos extraordinarios, entradas provenientes en su mayor parte de la venta de cueros y de tierras públicas. Para un análisis de las reformas introducidas y la evolución de este rubro de ingreso, *cf.*: Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 109-111 y 135.

Las reformas de mayor impacto fueron las que se ocuparon de los impuestos al comercio exterior. Herencia de los años veinte, la estructura arancelaria había establecido cargas *ad valorem* para las importaciones y sumas fijas –expresadas en pesos papel– para las exportaciones. Después de décadas de devaluaciones e inflación y con escasas actualizaciones en las tasas aplicadas se llegó a un esquema muy distorsivo. Mientras los impuestos a las importaciones estaban en la práctica indexados vía el cálculo del aforo –el precio oficial sobre el que se aplicaba la tarifa–, las cargas a las exportaciones habían sido licuadas haciendo su contribución irrisoria⁷².

Una de las principales novedades introducidas en 1854 con la reforma de la Ley de Aduanas fue el inicio de una progresiva reducción de los aranceles a las importación acompañado por una simplificación del cuadro tarifario. En el Cuadro I.4 puede verse que el Poder Ejecutivo logró obtener una primera rebaja de tarifas en 1854 y otra en 1856. En 1857 presentó al Congreso un nuevo proyecto de enmienda a la Ley de Aduanas –bajando aún más las tasas para la importación de alimentos, ropa y calzado–, pero en esa oportunidad fue frenado por la Legislatura. Aunque el Gobierno informó satisfecho que las reformas tarifarias de los años anteriores habían redundado en un aumento de la recaudación, nadie se engañaba sobre la dificultad de reemplazar las contribuciones indirectas por impuestos directos⁷³. Luego de un agrio debate, el ministro De la Riestra debió asumir su derrota. No obstante, en compensación el Gobierno obtuvo la indexación del impuesto a las exportaciones.

⁷² Para detalles de la estructura tarifaria inaugurada con la Primera Ley de Aduanas de 1822 *cf.*: Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 111-115 y 124-128.

⁷³ Los que estaban a favor del proyecto adujeron la necesidad de moverse hacia una estructura impositiva más equitativa que, al darle más peso a los impuestos directos, guardase mayor relación con el patrimonio de los contribuyentes. Esperaban además que una baja en los impuestos promoviese el consumo y, por tanto, redundase en un aumento de la recaudación a pesar de la aplicación de tasas más bajas. Esto era razonable ya que en los años cincuenta dos tercios de las importaciones estaban compuestas por alimentos y bienes de consumo masivo, y por ende su precio afectaba muy fuertemente el bienestar de los sectores de ingresos medio y bajo y sus niveles de consumo. Otro argumento esgrimido por los defensores de la baja de impuestos fue que de esa forma se desincentivaba la evasión fiscal. Para el debate en torno a esta reforma y al impacto fiscal de disminuir los impuestos a las importaciones, *cf.*: Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 120-123.

Cuadro I.4
Aranceles a las importaciones

	1822	1829	1836	1837	1854	1856	1860
Tasa base	15%	17%	17%	19%	n.d.	n.d.	n.d.
Bienes semi-manufacturados	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Herramientas de metal, maquinaria de construcción, insumos industriales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Herramientas de madera, madera			35%				
Otros bienes	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Armas, pólvora, alquitrán, insumos navales, seda cruda y manufacturada					12%	8%	8%
Yerba, azúcar, café, té	20%	24%	24%	28%	20%	12/20%	20%
Textiles de lana y algodón					15%	10%	
Bienes manufacturados	25%	29%	35%	39%	12-20%	15-20%	15%
Ropa, calzado					20%	20%	
Textiles					15%	15%	
Monturas, muebles, sillas de montar, carruajes					15/20%		
Tabaco, aceite					20%	20%	
Alcohol (salvo bebidas espirituosas)					25C	25C	20C
Bebidas espirituosas	30%	40%	35%	39%	25%	20%	20%
Cerveza, levadura de cerveza	n.d.	n.d.	50%	50%	n.d.	n.d.	n.d.
Trigo	A		B		(1.5\$fte)	30\$	30\$
Harina	A				(1.5\$fte)	30\$	30\$
Maiz	A				(1\$fte)	20\$	25\$

A) la misma escala se aplica a las importaciones de sal. Con el aumento de precios domésticos automáticamente disminuía el impuesto; B) la importación de harina y trigo se cerraba cuando los precios domésticos caían por debajo de \$50 por fanega. Por encima de ese valor, permisos especiales regulaban los precios de importación; C) las tarifas para vinos y licores fueron consolidadas a partir de 1854. Fuente: Irigoin, A., *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 119. Traducción propia.

Esa no era una concesión menor ya que al reemplazar el esquema de tasas fijas por uno de cargas *ad valorem* se terminó con el *statu quo* y se echaron por tierra casi treinta años de privilegios para el sector exportador. Como muestra el Cuadro I.5, con la reforma de 1854 se habían actualizado las tasas y ampliado significativamente la base imponible. A partir de entonces tributaron los principales productos de exportación, incluyendo la carne seca y salada, el sebo, la grasa, las lenguas, la crin de caballo y la lana. Pero para el grueso de la producción exportable siguió vigente el viejo esquema de tasas fijas. Sólo algunos productos marginales –los huesos, cuernos, plumas de avestruz y cuero de becerros nonatos– pasaron a pagar un 4% *ad valorem*⁷⁴. Restaba pues el cambio fundamental que era reemplazar las tasas fijas por tarifas *ad valorem* y eso ocurrió recién en 1857. A partir de ese año la mayor parte de mercaderías exportadas desde Buenos Aires pagaron un impuesto del 4%. La discusión en el Congreso fue ardua pero en este punto se impuso el Ejecutivo⁷⁵.

⁷⁴ Con la reforma de 1854 se liberalizó además la exportación de metales preciosos que quedó exenta de cargas a la exportación.

⁷⁵ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 127-128.

Cuadro I.5
Aranceles a las exportaciones

	1822	1829	1836	1854	1855	1856	1858	1860
Cuero de ganado, por unidad	1r	\$ 1	\$ 1	\$ 2	\$ 3	\$3.5*	4%	5%
Cuero de caballo, por unidad	1/2r	\$ 1		\$ 1	\$ 1	\$ 1	4%	5%
Cuero de oveja, por docena				\$ 3	\$3.5	\$3.5	4%	5%
Cuero de becerro nonato, por docena			2r1	4%			4%	5%
Carne salada por quintal	n.d.		n.d.	\$ 3	\$ 4	\$ 5	4%	5%
Lenguas saladas, por docena			n.d.	\$0.5	\$ 1	\$ 1	4%	5%
Ganado en pie, por unidad			n.d.	\$ 6	\$ 10	\$ 10	4%	5%
Caballos, por unidad			n.d.	\$ 4	\$ 6	\$ 6	4%	5%
Ovejas y cerdos, por unidad			n.d.	\$ 2	\$ 2	\$ 2	4%	5%
Sebo, por arroba			n.d.	\$1.5	\$ 2	\$ 2	4%	5%
Lana, por arroba			n.d.		\$ 2	\$2.5	4%	5%
Cerdas de crin de caballo			n.d.	\$ 2	\$ 3	\$ 4	4%	5%
Huesos, cuernos, plumas			n.d.	4%	4%	4%	4%	5%
Oro, plata	2-1%	2-1%	1%					

En 1856 la ley diferenció entre cueros secos (\$3.5) y salados (\$4.5). Fuente: Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 126. Traducción propia.

Otro aspecto de la reforma aduanera fue el esfuerzo por profesionalizar tanto al personal de esa repartición como la metodología y los procedimientos seguidos para el cálculo y la recaudación de los impuestos. Empezaron en 1853 delegando en los vistas de aduana la tarea de fijar el aforo. Desde tiempos del rosismo, el Gobierno tercerizaba esa función en los corredores de número, una suerte de agentes independientes. Con esta medida, la administración esperaba combatir las subvaloraciones y las demoras en la actualización de los precios oficiales de las importaciones sobre los cuales se aplicaba la tasa del impuesto. Los vistas recibirían como compensación salarial el 0.25% de lo recaudado y serían nombrados por períodos de quince días.

En los años subsiguientes continuó el esfuerzo por perfeccionar el sistema y dotarlo de mayor transparencia. En 1855 el Gobierno estableció que los aforos fuesen fijados anualmente. En 1856 se nombraron veedores independientes para apoyar el trabajo de valuación llevado a cabo por los vistas de aduana y se ordenó la publicación de estos valores en los diarios. La responsabilidad para el nombramiento de los veedores recayó en el Tribunal de Comercio mientras que el colector general seleccionaba –dentro de los 84 veedores nombrados– el grupo a cargo de validar la tarifa. En 1857 dejaron de usarse precios minoristas y en adelante las valuaciones oficiales se basaron en precios mayoristas. De acuerdo con Irigoin, para fin de la década 1858 el

Gobierno porteño se mostraba muy satisfecho con el impacto que habían tenido los nuevos mecanismos en los niveles de recaudación⁷⁶.

Las reformas fiscales de esos años tocaron también la contribución directa, impuesto concebido para reducir la dependencia del fisco a las rentas de aduana pero que nunca llegó a aportar más del 4% de la recaudación total⁷⁷. Las causas de este fracaso fueron múltiples. Fue determinante la inexistencia de un registro catastral, herramienta necesaria para inventariar las propiedades. Contribuyó también la parvedad del aparato burocrático que forzó al Estado a delegar tareas cruciales en terceros⁷⁸. Hasta 1836 se tercerizó (a cambio de un 4% de la recaudación) y hasta los años cincuenta la tasación de los activos fue responsabilidad de los mismos contribuyentes. Estas faltas de control hicieron que las subvaluaciones y el retraso en la cancelación de este impuesto fuesen la norma. La escasa presencia del Estado se acentuaba en las zonas rurales lo que explica la bajísima participación del campo en la recaudación por contribución directa y, como contrapartida, el gran peso de las ciudades y, sobre todo, de los comerciantes⁷⁹.

En 1855 el ministro De la Riestra solicitó a la Legislatura mayores prerrogativas para el Gobierno en el cálculo y cobro de la contribución directa así como un aumento en las tasas aplicadas a las propiedades rurales y urbanas del 2 al 3%. La Legislatura rechazó el aumento de tasas pero amplió las facultades del Ejecutivo en lo que hacía a la valuación y recolección de este impuesto. En ese momento todavía eran responsables de valuar los activos las Comisiones Reguladoras, integradas por funcionarios públicos locales –alcaldes y jueces de paz– y por vecinos propietarios, que como retribución recibían un 1% de los ingresos. En 1856 el Gobierno asumió esta tarea y la delegó en funcionarios que recibirían en compensación un 5% de los ingresos. Además se estableció el cobro de punitivos por retrasos en el pago de la

⁷⁶ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 114-117.

⁷⁷ Originalmente tributaba el capital ocupado en emprendimientos comerciales, productivos y en propiedades inmuebles. Distintas cargas eran aplicadas por tipo de actividad. En 1839 el impuesto se hizo universal y pasó a aplicarse también a los capitales líquidos invertidos en bonos de deuda pública. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 135.

⁷⁸ El Registro Catastral data de 1864. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 138.

⁷⁹ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 135.

contribución directa y se le permitió al Gobierno publicar en los diarios la lista de morosos⁸⁰.

El ímpetu reformista del año 1855 alcanzó también al papel sellado. Los ciudadanos estaban obligados a utilizar papel sellado en toda presentación, trámite o contrato que involucrase a la administración pública. Se recomendaba, además, su uso entre particulares ya que de esta forma un documento privado pasaba, de forma automática, a tener validez frente a los tribunales. Las tasas cobradas eran montos fijos en pesos que variaban en función del valor consignado en el documento en cuestión. En un principio equivalían aproximadamente al uno por mil de dicho monto pero –como sucedió con el resto de impuestos expresados en pesos– con el correr de los años las tasas quedaron desactualizadas, sobre todo después de 1838 cuando se llevó a cabo el último ajuste. En el proyecto de 1855 el Gobierno planteó al Congreso la necesidad de ampliar el número de escalas de 12 a 17 aumentando el tope de 80,000 a 250,000 pesos. A pesar de la oposición de un sector del Congreso la reforma fue aprobada⁸¹.

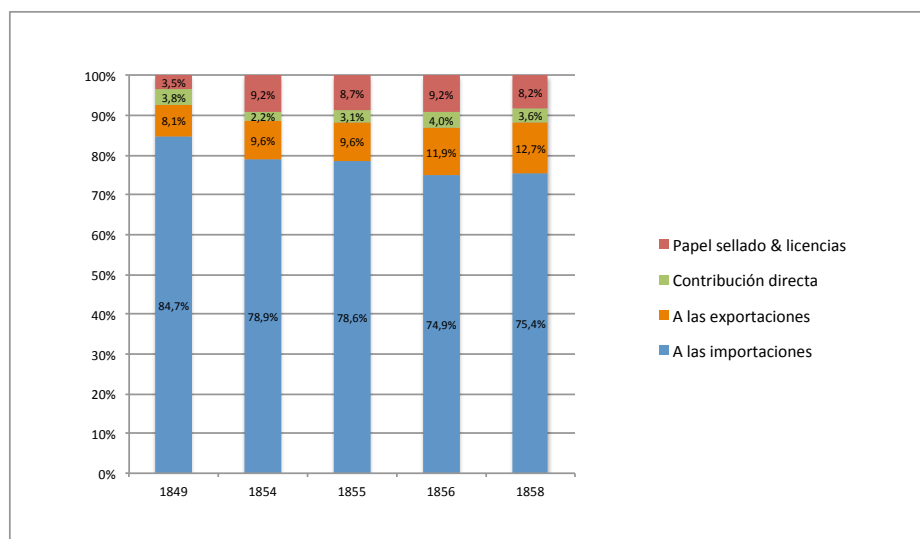
Al cerrar la década ya era perceptible el impacto de las reformas impositivas promovidas por las administraciones de Obligado y Alsina. Es cierto que las importaciones seguían representando tres cuartas partes de la recaudación pero –como puede verse en el Gráfico I.4– para 1854 su contribución relativa había disminuido en diez puntos porcentuales. En contrapartida, el impuesto a las exportaciones y al papel sellado aumentó. El aporte del sector exportador pasó del 7,5% del total recaudado en 1849 a casi el 12% en 1858⁸². En el mismo período, el papel sellado pasó de originar el 3,2% de los ingresos al 7,6%, mientras que la contribución directa mantuvo su baja participación relativa.

⁸⁰ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 135.

⁸¹ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 139-141.

⁸² Alejandra Irigoin señala que esa proporción fue del 16% en 1860 y de más de un tercio de la recaudación en 1864. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 113.

Gráfico I.4
Buenos Aires: participación por tipo de impuesto en la recaudación total (1849-1858)



Fuente: Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics...*, op. cit, p. 122 (impuestos a las importaciones); 131 (impuestos a las exportaciones); p. 133 (contribución directa, papel sellado y licencias). Elaboración propia.

Esta nueva composición de la recaudación denota el esfuerzo de las administraciones liberales por alivianar la carga pagada por los consumidores traspasándola a los sectores propietarios y, en particular, a los exportadores. El resultado fue un sistema algo más equitativo, donde los impuestos indirectos empezaban a perder terreno frente a los impuestos directos. Esta nueva orientación, sumada a los ensayos del Estado porteño por hacerse de mayores facultades que le permitiesen aumentar la presión impositiva y combatir la evasión –al mismo tiempo que trabajar por aumentar la eficiencia de una burocracia impúber– redefinieron el escenario fiscal de la década⁸³.

b. Racionalización del gasto público

A la par de las reformas tributarias las administraciones liberales encararon la racionalización y el ordenamiento del gasto público, pero siempre limitados por un contexto político que obligaba a mantener elevado el presupuesto militar.

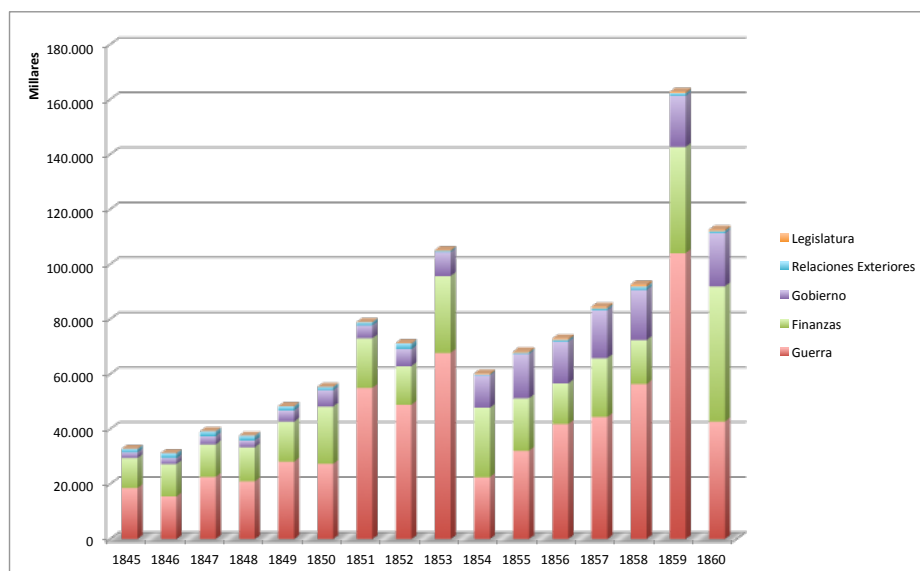
Como había ocurrido en las décadas precedentes, en los años cincuenta fueron los requerimientos militares –no los ingresos genuinamente generados

⁸³ Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 132.

por el Tesoro– los que determinaron el nivel de desembolsos de la provincia. A pesar de esta restricción, lograron concretar economías en la cartera de Guerra, lo que les permitió reorientar recursos a otras áreas del Estado. Avanzaron además en la institucionalización del gasto y para fines de los años cincuenta la provincia ejecutaba su presupuesto de forma más previsible y transparente.

Una de las primeras medidas en materia de ordenamiento fiscal fue ajustar el presupuesto una vez pasado el clímax bélico. Con el desbarajuste institucional del trienio 1851-1853 la provincia había visto aumentar sus consumos de 55 millones de pesos en 1850 a 105 millones en 1853. Después de ese extraordinario incremento, en 1854 la administración Obligado recortó el gasto a 60 millones de pesos. Entre 1854 y 1858 aumentó de forma más controlada, en promedio un 13% anual, pero en 1859 –anticipando el conflicto armado con la Confederación– volvió a dispararse (ver Gráfico I.5 y Cuadro I.6).

Gráfico I.5
Gasto público por ministerio, 1845-1860
(en millares de pesos corrientes)



Fuente: Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 154 y 157. Elaboración propia.

Cuadro I.6
Gasto público por ministerio, 1845-1860
(en millares de pesos corrientes y variación anual en %)

	Legislatura		Gobierno		Relaciones Exteriores		Guerra		Finanzas		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1845	39.443		2.087.210		1.281.909		18.535.082		10.922.518		32.866.162	
1846	43.859	11%	2.177.277	4%	1.817.008	42%	15.491.561	-16%	11.791.756	8%	31.321.461	-5%
1847	35.167	-20%	3.012.649	38%	1.773.985	-2%	22.635.898	46%	11.804.427	0%	39.262.127	25%
1848	37.687	7%	2.487.364	-17%	1.748.692	-1%	20.995.615	-7%	12.414.209	5%	37.683.568	-4%
1849	38.714	3%	4.074.634	64%	1.572.751	-10%	28.149.820	34%	14.551.575	17%	48.387.494	28%
1850	39.211	1%	5.887.321	44%	1.243.564	-21%	27.375.204	-3%	20.899.711	44%	55.445.012	15%
1851	39.515	1%	4.718.043	-20%	1.217.050	-2%	55.035.929	101%	18.010.753	-14%	79.021.289	43%
1852	164.199	316%	6.175.314	31%	2.091.754	72%	48.902.772	-11%	14.049.731	-22%	71.383.769	-10%
1853	199.929	22%	8.649.560	40%	610.310	-71%	67.775.928	39%	27.979.536	99%	105.215.262	47%
1854	379.832	90%	11.720.530	36%	397.919	-35%	22.512.581	-67%	25.267.870	-10%	60.278.732	-43%
1855	382.560	1%	16.053.856	37%	621.660	56%	32.141.869	43%	19.121.167	-24%	68.321.112	13%
1856	525.964	37%	15.187.215	-5%	701.286	13%	41.814.150	30%	14.807.352	-23%	73.035.966	7%
1857	592.711	13%	17.434.182	15%	795.927	13%	44.419.484	6%	21.430.750	45%	84.673.053	16%
1858	769.768	30%	18.214.760	4%	1.363.325	71%	56.360.027	27%	16.016.746	-25%	92.724.626	10%
1859	537.607	-30%	18.620.740	2%	993.758	-27%	104.100.202	85%	38.626.225	141%	162.878.533	76%
1860	507.131	-6%	19.327.328	4%	867.758	-13%	42.734.243	-59%	49.248.060	27%	112.684.519	-31%

Fuente: Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 154 y 157. Elaboración propia.

El Cuadro I.6 presenta el gasto provincial organizado por los cuatro ministerios que componían la administración pública en los años cincuenta: Gobierno, Guerra, Finanzas y Relaciones Exteriores más la Legislatura provincial. Bajo el Ministerio de Gobierno recaía la administración de la justicia, la educación, la salud, así como la contribución para el sostenimiento de la Iglesia Católica. El Ministerio de Guerra administraba el pago de salarios militares y la compra de provisiones y armamento para el ejército y la marina. El Ministerio de Finanzas estaba a cargo de la recaudación impositiva, de la liquidación de salarios y viáticos de los legisladores y del pago de la deuda. Bajo Relaciones Exteriores quedaba el sostenimiento de los representantes de Buenos Aires en el exterior y –hasta la caída de Rosas– las asignaciones con las que el gobernador recompensaba a las provincias aliadas, flujo que se interrumpió con la secesión de Buenos Aires⁸⁴.

Cualquier esfuerzo por ajustar en los consumos de la provincia debía empezar por la racionalización del gasto militar que seguía siendo la principal

⁸⁴ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 153-154.

cuenta del presupuesto público⁸⁵. A pesar de la clara intención de las administraciones liberales de recortar este rubro se trataba de un objetivo difícil. Conjugados en su contra estaban –en el frente externo– el conflicto latente con la Confederación y la inestabilidad en la frontera con el “indio” y –al interior de Buenos Aires– la presión de sectores muy influyentes que se verían perjudicados con estos recortes⁸⁶.

Durante la debacle del rosismo y el período de transición que siguió a Caseros el gasto militar se había disparado. El Cuadro I.5 muestra que entre 1850 y 1851 este rubro se duplicó, pasando de 27 millones de pesos a 55 millones (70% de los gastos totales); en 1852 experimentó un leve descenso pero aún así absorbió el 69% de los fondos de la provincia y en 1853 aumentó otro 39%, situándose en 68 millones de pesos (65% del gasto total). En el año 1854, la flamante administración de Obligado recortó el gasto militar un 67% situándolo en torno a los 23 millones de pesos. Pero esta política de austeridad no pudo ser sostenida y entre 1855 y 1858 se duplicó: en 1855 aumentó un 43% alcanzando los 32 millones de pesos; en 1856 el incremento fue de 30% y el monto desembolsado de 42 millones de pesos; en 1857 el aumento fue leve –apenas un 6%– pero en 1858 la cuenta de Guerra volvió a aumentar un 27% cerrando en 56 millones de pesos. Ante la inminencia de la guerra, en 1859 el presupuesto militar creció un 85%, alcanzando los 104 millones de pesos, lo que representaba el 64% del gasto total.

Después del Ministerio de Guerra, el de Finanzas era el que históricamente había absorbido una proporción mayor de los fondos públicos. A partir de 1854, cuando la nueva administración retomó las negociaciones con la Baring para terminar con el *default* arrastrado desde 1828, el Gobierno hizo el esfuerzo de incrementar los pagos a esa entidad como gesto de buena voluntad, lo que repercutió en la caja de esta repartición⁸⁷. El Departamento de Gobierno, por su parte, vio incrementar su asignación presupuestaria de 4.7

⁸⁵ El presupuesto de guerra consumía un 40 por ciento del gasto público a inicios de la década del veinte, un 60 por ciento a principios de los cuarenta y en el período 1845-1860 cerca de la mitad del presupuesto. En años de conflicto, sin embargo, esta proporción aumentaba superando el 70 por ciento de los fondos públicos. Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 153-154.

⁸⁶ Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 153 y 163.

⁸⁷ Según los cálculos de Alejandra Irigoín se pagó el equivalente de 1.2 millones de pesos corrientes en 1855, 1.5 millones en 1856 y 1.6 millones en 1857. Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 158.

millones de pesos en 1851 a 19.3 millones en 1860. Esto da cuenta, por una parte, de las prioridades de las administraciones liberales que –a diferencia de Rosas– favorecieron el gasto en salud, educación y justicia. Además, la constitución de 1854 había creado una segunda Cámara Legislativa –el Senado–, lo que demandó mayores fondos. Así, un ministerio que históricamente no había absorbido más del 8% del total de los fondos provinciales pasó de recibir un magro 6% del gasto total en 1851 a un 17% en 1860.

Por último, las sumas asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores se redujeron significativamente. Hasta 1851, parte importante de los fondos despachados por esta repartición correspondían a las asignaciones otorgadas a las provincias, sobre todo a Santa Fe. En 1852 fue Entre Ríos la beneficiada bajo esta figura, pero desde 1853 se interrumpieron las “ayudas”. Según Irigoin, a partir de ese momento el principal ítem del presupuesto de Relaciones Exteriores fue el sostenimiento del servicio postal, sólo con algunas excepciones, *v.gr.* el año 1858, cuando se destinaron fondos para fomentar la inmigración⁸⁸.

Pero además de la reasignación de fondos entre distintas áreas se dio también un cambio cualitativo en la forma como se ejecutaba el gasto público a partir del establecimiento de procedimientos y mecanismos de control más rigurosos. Por primera vez desde los años veinte la aprobación del presupuesto dejó de ser un trámite meramente formal y su discusión minuciosa –con la posterior rendición de cuentas por parte del Ejecutivo– se convirtió en uno de los hitos de la agenda legislativa anual. Las administraciones liberales perfeccionaron las técnicas contables para el manejo del erario público y el presupuesto se convirtió en una pieza efectiva de gestión⁸⁹.

⁸⁸ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 159.

⁸⁹ Las normas presupuestarias definidas en los años veinte habían caído en el olvido. La inestabilidad monetaria y la inflación dificultaron su puesta en práctica y con el correr de los años la aprobación del presupuesto por parte de la Legislatura se convirtió en un mero formalismo. Según Alejandra Irigoin, a partir de 1835 la Legislatura provincia no discutiría las finanzas públicas en detalle. Rosas se limitaba a presentar un estimado de gastos que los diputados aprobaban diligentemente. Estrictamente hablando no se trataba de un presupuesto. La situación empeoró con la debacle del régimen y el desorden administrativo de la transición, a tal punto que entre 1850 y 1853 ni siquiera se preocuparon por mantener las formas y no se presentaron presupuestos al Congreso. *Cfr.* Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 159-171.

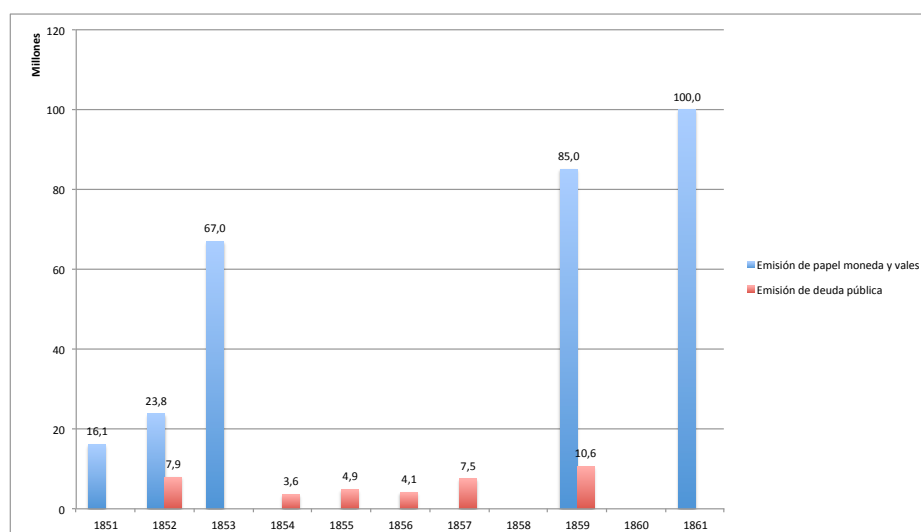
El repertorio de reformas orientadas a alcanzar una mayor transparencia y eficiencia incluyó la ampliación y rotación en el elenco de proveedores, la aplicación de controles en los procedimientos de contratación, el alejamiento de los oficiales militares de la gestión de compras, la distribución de provisiones del ejército a través del restablecimiento de las comisarías generales; la implementación de un régimen de licitaciones privadas en las que las comisarías estaban obligadas a publicar los términos y condiciones de la convocatoria así como de las ofertas ganadoras. Se instauraron además controles para los pagos de dineros contratados por las comisarías que debían ser aprobados por el Tesorero General y se asignaron agentes regionales encargados de supervisar la compra y distribución de raciones, uniformes y demás provisiones. En definitiva, si bien no les fue posible concretar grandes ahorros en las cuentas provinciales, sí dotaron de una mayor transparencia y eficacia al gasto público mediante la implementación de sistemas de presupuesto y la puesta en marcha de mecanismos de control por parte del Estado en cada una de las etapas de su ejecución⁹⁰.

1.2.2.2. Política monetaria

El desafío monetario que enfrentó la dirigencia septembrista no fue –como para el resto de las provincias– hacerse de papel moneda, sino estabilizar la cotización de su moneda. Los estertores del rosismo y la conflictividad política que siguió a su derrumbe dejaron un saldo fiscal negativo de más de 100 millones de pesos financiados con emisión monetaria. Como muestra el Gráfico I.6 se emitieron 16.1 millones en 1851, 31.7 millones en 1852 y 67 millones en 1853, equivalentes a un 34.3%, 72.4% y 194% de la recaudación, respectivamente. El impacto en el valor del peso fue inevitable y para mayo de 1853 el precio de la onza de oro llegó a 314^{1/3} pesos.

⁹⁰ Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 167, 170, 178 y 184.

Gráfico I.6
Emisiones de papel moneda y títulos de deuda pública, 1851-1860
(en millones de pesos corrientes)



Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 108 e Irigoin, María Alejandra, "Moneda, impuestos e instituciones...", op. cit., p. 217.

La estabilización del peso conllevó un cambio radical en los principios e instituciones que regían la política monetaria de la provincia. Una de las prioridades fue aislar de la influencia del Gobierno al ente responsable de la impresión de billetes y terminar con un esquema monetario en el que las emisiones eran definidas sobre la base de las necesidades de caja de la Tesorería. Esto se logró con la transformación de la Casa de la Moneda, que fue reorganizada y refundada como Banco de la Provincia de Buenos Aires⁹¹.

El Banco fue creado por una ley de diciembre de 1853 y diseñado para absorber las funciones de la vieja Casa de la Moneda y actuar como institución de descuentos y depósitos⁹². Cuando abrió sus puertas, en enero del año siguiente, la Legislatura provincial nombró una comisión para evaluar su

⁹¹ En adelante, el banco. Irigoin, María Alejandra, "Moneda, impuestos e instituciones...", op. cit., p. 191.

⁹² De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemí María, *Historia del Banco de la Provincia...*, op. cit., p. 135; Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 50.

situación y hacerse cargo de su gestión⁹³. La comisión –presidida por Vélez Sársfield e integrada por legisladores y comerciantes– estipuló que el dinero captado a través de depósitos sólo podría ser destinado al descuento de letras comerciales y que debía ser prestado en la misma moneda en que había sido recibido⁹⁴. Redujeron la tasa de descuento a $\frac{3}{4}\%$ mensual y le asignaron al Directorio del banco la responsabilidad de fijarla. Hasta ese momento esa había sido una prerrogativa del Poder Ejecutivo y la Legislatura⁹⁵.

La cuestión de la estabilización del papel moneda se abordó, por un lado, garantizando la autarquía de la institución. El Poder Ejecutivo nombraba al Directorio –integrado por dieciséis ciudadanos ilustres– y era responsable de supervisarlos. Pero la gestión del banco y el diseño de las regulaciones que regirían su operación serían potestad del Directorio, mientras que la última palabra en cuanto a emisiones quedaba en la Legislatura. Otro aspecto importante del programa estabilizador fue prohibirle operar en el mercado de moneda. Esta restricción permitió acallar a un bloque del Congreso que advertía sobre los peligros de que el banco terminase alimentando la especulación en lugar de frenarla⁹⁶.

⁹³ Alejandra Irigoin documenta los trabajos de la comisión que resultaron en la completa reorganización del Banco. Lejos de ajustarse a un programa predeterminado, la comisión avanzó intuitivamente, volviendo sobre sus pasos y modificando sus decisiones cuando probaron ser equivocadas. Vélez lideró el proceso, tanto dentro de la comisión como en la prensa y en la Legislatura, marcando las pautas de la reforma que, aunque no seguía estrictamente ninguna de las teorías bancarias vigentes en la época, estaba impregnada de las tendencias que ordenaban los mercados financieros europeos y norteamericano. *Cfr.* Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 50.

⁹⁴ Reconociendo así la existencia de un sistema bimonetario. Cortés Conde, Roberto, “Money and Banking...”, *op. cit.*, p. 7; Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 49.

⁹⁵ La baja de las tasas se había iniciado tan pronto como cayó Rosas. Al día siguiente de la batalla de Caseros, el 4 de febrero de 1852, la Legislatura instruyó a la Casa de la Moneda a reducir la tasa que cobraba a particulares por préstamos y descuentos del $1\frac{1}{2}\%$ al 1% mensual. Banco de la Nación Argentina, *El Banco de la Nación Argentina en su cincuentenario*, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1941, p. 77; Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 50.

⁹⁶ La cuestión de la volatilidad de la moneda era una de las prioridades en política económica y las autoridades responsabilizaban a los principales hombres de negocios de la ciudad quienes –entregados a actividades especulativas– arrastraban el valor del peso. En 1855 *El Nacional*, diario oficialista, apuntaba un dedo acusador: “¿Por qué sube la onza de oro? Otro tipo de ‘indios’ han invadido Buenos Aires. Lo han hecho tan sigilosamente que conducen sus carruajes por la ciudad y son miembros de la Legislatura. Toman dinero prestado a interés para comprar onzas y enviárselo a Calfucurá, Cachul y Catriel en Azul; o esperan a que llegue a 400”. Citado en Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 103.

En contraste con la experiencia de la Confederación, la iniciativa porteña en materia monetaria y financiera fue, a todas luces, un éxito. El formidable crecimiento de los depósitos mostrado en el Cuadro I.7 ha sido bien interpretado como un signo de confianza en la institución. Los datos compilados por Alejandra Irigoin registran 5,7 millones de pesos en depósitos en papel moneda para 1851, 14,7 millones para 1854 y 300 millones para 1862. Los depósitos de metálico también experimentaron un crecimiento formidable: de 100,000 pesos fuertes antes de la reforma del banco, subieron a 1 millón en 1856 y a 2,9 millones en 1860. Los descuentos acompañaron el crecimiento de los depósitos. En 1853 se descontaron documentos en pesos papel por 7,5 millones de pesos, por 22,5 millones en 1854 y por 150 millones en 1862. Los descuentos en metálico pasaron de 100,000 pesos fuertes en 1854 a 1 millón en 1856 y a 3 millones en 1860. Buenos Aires consiguió lo que Urquiza no pudo lograr: una institución capaz de atraer no sólo el metálico que en las décadas anteriores los porteños atesoraron fuera del sistema, sino además aumentar los depósitos en papel moneda, clara señal de confianza en el peso porteño⁹⁷.

Cuadro I.7
Banco de la Provincia de Buenos Aires: activos y pasivos

	Depósitos		Descuento de letras y créditos	
	pesos papel	pesos fuertes	pesos papel	pesos fuertes
1851	5.700.000	100		
1853			7.500.000	
1854	14.700.000	123	22.500.000	100
1856		1.000.000		1.000.000
1860		2.900.000		3.000.000
1862	300.000.000	1.900.000	150.000.000	

Fuente: Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., p. 51. Elaboración propia.

Las reformas implementadas a partir de 1854 por las administraciones liberales lograron alcanzar la tan ansiada estabilidad cambiaria, pero fracasaron en sus intentos por volver al régimen de convertibilidad. En 1855 Norberto de la Riestra, ministro de Hacienda de Pastor Obligado, había

⁹⁷ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, op. cit., pp. 51-52; Quesada, Sixto J., *Historia de los bancos modernos: bancos de descuentos: la moneda y el crédito*, Buenos Aires, M. Biedma, 1901, p. 154.

intentado fijar el valor del papel moneda en 300 pesos la onza de oro. Para ello previó la creación de un fondo de amortización en metálico –a ser financiado con el producto de la venta de tierras públicas– que permitiría retirar los billetes en circulación. Pero De la Riestra falló. Por un lado, el tipo de cambio propuesto suponía una subvaloración de alrededor del 15%. A esto se sumó la controversia generada en torno a la venta de tierras públicas. Éste era un tema espinoso que reabría viejas heridas de años en los que Rosas expropió y dispuso a su gusto y criterio de los bienes de sus opositores. De la Riestra sumó además la oposición de los tenedores de deuda provincial, sobre todo de la Baring, que veían en las tierras estatales la única garantía sólida del crédito en *default* desde 1828. Abortado el intento de constituir un fondo de metálico que respaldase la medida, ésta sucumbió. Dos años más tarde, en 1857, tuvo lugar un segundo ensayo. En julio de ese año, la administración Obligado decretó que las divisas y numerario de oro pasaban a ser moneda de curso forzoso y pretendió fijar su tipo de cambio *vis à vis* el peso fuerte. Una vez más, la falta de respaldo en metálico frustró el intento⁹⁸.

A pesar de que las reformas no alcanzaron para volver a la convertibilidad –para eso habría que esperar hasta 1864–, el peso se vio muy favorecido. Para cuando se reavivó la tensión con la Confederación, a inicios de 1859, la Legislatura de Buenos Aires facultó el uso de las armas para saldar el conflicto y la emisión de billetes para solventar el esfuerzo bélico, así la provincia puso a prueba la fortaleza de su Banco y de su moneda. En julio y octubre de ese año los legisladores promulgaron dos leyes autorizando la emisión de 85 millones de pesos destinados a financiar la guerra. En esta oportunidad, Norberto de la Riestra –a cargo de la cartera de Hacienda desde 1855– introdujo una novedad. Creó un fondo de amortización, al que se le asignó el 10% de la recaudación aduanera, con el fin de retirar de circulación los nuevos billetes y, de esta forma, evitar que la emisión se tradujese en inflación. Como garantía se instruyó al colector general a enviar los billetes al Banco donde serían quemados en actos públicos⁹⁹.

⁹⁸ Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 98-100 y 125.

⁹⁹ Después de las emisiones de 1859, y hasta 1865, aplicaron una política monetaria restrictiva. En 1861 se aumentaron los impuestos a las exportaciones con el fin de esterilizar circulante. Irigoín, María Alejandra, “Moneda, impuestos e instituciones...”, *op. cit.*, p. 200.

De la Riestra debió persuadir a sectores de la Legislatura que cuestionaban la conveniencia de su programa de esterilización monetaria e instarlos a actuar con prudencia. Ellos proponían emitir una suma mayor aunque luego no se utilizase pero el ministro les recordó que

el crédito y su mantenimiento es lo primero que debemos atender en el estado de guerra y se puede decir que el pueblo de Buenos Aires ha conseguido un gran triunfo cuando puede ver que compromete su crédito por 30 millones, es decir que aumenta el circulante un 15%, y sin embargo en valor apenas se ha depreciado en 1% (estas) emisiones contra las que se ha pronunciado el Gobierno, pese a que la propone ahora, pero hoy no se propone sin proveer de manera alguna, a su reducción o extinción. Al fin esta es una deuda y toda deuda debe, o es propio que lleve aparejada a su creación los medios de amortizarla, por eso el Gobierno ha creído debe asignar un fondo y muy fuerte para que ese objeto se lleve¹⁰⁰.

Así se hizo y una vez más fue el papel moneda el que salvó a la provincia.

1.2.2.3 La salida del default

Otro gran logro de esa década fue recuperar el acceso a los mercados internacionales de crédito, los cuales habían estado vedados para Buenos Aires desde que entró en *default* con la Baring Brothers en 1828¹⁰¹. Cuando las administraciones liberales iniciaron negociaciones con los tenedores de bonos en los años cincuenta se encontraron con que el estado de desorden de las cuentas públicas era tal que no existía un registro de los pagos realizados durante los años del rosismo. Se sabe que en agosto de 1844, como gesto de buena voluntad, Rosas había decretado el pago mensual de 5,000 pesos fuertes en concepto de intereses atrasados. Si bien la crisis desatada por el bloqueo anglo-francés obligó a interrumpir los pagos en septiembre de 1845, éstos fueron reiniciados en septiembre de 1849 al normalizarse la situación y continuaron a pesar de los cambios de régimen y de las dificultades experimentadas en las postrimerías del rosismo¹⁰²

¹⁰⁰ Citado en Irigoín, María Alejandra, “Moneda, impuestos e instituciones...”, *op. cit.*, p. 200.

¹⁰¹ El “crédito inglés” había sido contratado en 1824.

¹⁰² Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 155.

Para 1856 la deuda con los tenedores de bonos del viejo crédito inglés superaba los 2,5 millones de libras esterlinas –a los 977,000 de principal se habían sumado 1,5 millones de intereses atrasados–, una suma formidable para la economía provincial¹⁰³. El Gobierno de Obligado aumentó el pago mensual a 10,000 pesos fuertes como gesto de buena voluntad a medida que avanzaban las negociaciones. Un año más tarde –enero de 1856– incrementó nuevamente las remesas a 15,000 pesos fuertes mensuales (cerca de 3,000 libras esterlinas).

Mientras tanto el Ejecutivo peleó por destrabar la cuestión de la venta de tierras públicas, aspecto fundamental de la negociación ya que le permitiría hacerse de los fondos necesarios para poder solventar cualquier acuerdo. Entre julio de 1857 y octubre de 1858 se promulgaron una serie de leyes que redefinieron las reglas de juego para la venta y alquiler de tierras en propiedad del Estado. Según cifras presentadas por Irigoin, este nuevo marco regulatorio le permitió al Gobierno originar 57 millones de pesos adicionales, de los cuales 18.4 millones fueron destinados a la cancelación del crédito Baring¹⁰⁴.

Para inicios de 1857 las negociaciones se encontraban bien encaminadas y la administración aceptó la emisión de bonos adicionales para cubrir los intereses en mora. Faltaba llegar a un acuerdo en la cuestión de las tasas de interés. Ésta fue una de las cláusulas más conflictivas de la negociación ya que los acreedores exigían de forma irreducible un 3% anual. Lo que finalmente se pactó fue la emisión de bonos diferidos con una estructura escalonada de tasas de interés que intentaba conciliar las pretensiones de ambas partes: desde 1861 pagarían una tasa anual del 1%; ésta subiría a 2% en 1866 y finalmente al 3% exigido por los tenedores en 1871. El acuerdo fue cerrado en septiembre

¹⁰³ Irigoin da cuenta de mil novecientos cincuenta y cuatro bonos de 500 libras en circulación (un principal de 977,000) e intereses atrasados por 1,615,050, es decir, una deuda total de 2,592,000 libras. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 110 y 155.

¹⁰⁴ En 1860 los ingresos por ventas de tierras alcanzaron los 60 millones de pesos pero sólo 2.8 millones fueron asignados al servicio de la deuda externa: 15 millones fueron usados para esterilizar circulante y el resto para financiar proyectos de infraestructura como el Ferrocarril del Oeste y la construcción de escuelas. La autora no registra estas entradas en las estadísticas de ingresos extraordinarios para 1857 y 1858. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 143.

de 1857 y a partir de ese momento la provincia cumplió puntualmente con los bonistas¹⁰⁵.

I.2.3 La Confederación: historia de un fracaso

La caída de Rosas podía haber resuelto la cuestión fiscal para ese nuevo orden político promovido por Urquiza pero esa entelequia duró poco. Con la Revolución de Septiembre, Urquiza perdió el control político de Buenos Aires y, por ende, la posibilidad de acceder a las rentas de aduana. Encaró entonces la hercúlea tarea de organizar el Estado en una situación de verdadera estrechez financiera. Si para Buenos Aires la década del cincuenta fue una etapa de consolidación de sus instituciones económicas, para el Gobierno de la Confederación fue una época marcada por intentos fallidos de integrarse al mundo vía el comercio transatlántico y de hacerse de instituciones monetarias. El repertorio de iniciativas tomadas en esos años fue largo y sus resultados por demás desalentadores, a saber: la guerra comercial encarnada en la política de derechos diferenciales que no alcanzó para mejorar las cuentas públicas; el Banco Nacional de la Confederación Argentina en 1854; en 1855 el proyecto de un banco de capitales privados orquestado por Buschental; sólo meses más tarde otra iniciativa fallida, esta vez de la mano de Trouvé-Chauvel y Dubois; en 1856 lo intentan con los banqueros Tor y Bracht; finalmente, en 1857, el Banco de Mauá también resultó un fiasco. Urquiza terminó su presidencia como la había iniciado, sin ingresos, sin un banco, sin moneda y, por ende, sin poder resolver la insolvencia de un Estado que no logró existir por la falta de fondos para sostenerse¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Para el agente de la Baring el arreglo fue muy satisfactorio. Reportó que, en comparación con los planes discutidos, había una diferencia de cerca de 99,000 libras en el efectivo pagado en los primeros diez años que no era tan importante como el punto de subir la tasa de interés a 3%. En 1865 Buenos Aires tomó un nuevo préstamo gracias a la intermediación de los banqueros ingleses en 1865. Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 156.

¹⁰⁶ Para la historia de las instituciones monetarias y de la deuda en este período sigo el trabajo de Álvarez, Juan, "Guerra económica...", *op. cit.* Ver también Olarra Jiménez, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1968; Gorostegui de Torres, Haydeé, *Historia argentina...*, *op. cit.*; Segreti, Carlos S. A., *Moneda y política en la primera mitad del siglo XIX: contribución al estudio de la historia de la moneda argentina*, Fundación Banco Comercial del Norte, Tucumán, Imprenta San Miguel de Tucumán, 1975.

1.2.3.1 Política comercial: ¿otra vía para doblegar a los porteños?

Levantado el bloqueo naval en julio de 1853, Urquiza debió modificar su estrategia. Se abocó entonces a impedir que Buenos Aires restableciese el monopolio del comercio internacional en la cuenca del Plata interrumpido durante los meses del sitio. Para impulsar el intercambio directo entre la Confederación y los mercados de ultramar, Urquiza negoció la suscripción de tratados de libre navegación con Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Su iniciativa coincidió con los objetivos de estas naciones, también interesadas en conseguir la apertura de los ríos Paraná y Uruguay¹⁰⁷.

El 10 de julio de 1853 se firmaron tratados idénticos con las tres potencias mediante los cuales la Confederación liberó la navegación de los ríos adentro para buques comerciales de cualquier bandera y las partes contratantes se comprometieron a garantizar el libre tránsito en caso de conflicto bélico. El Gobierno de Buenos Aires protestó aduciendo que constituía una violación de su soberanía pero no fue escuchado. Urquiza había maniobrado muy hábilmente y los pactos no sólo sentaron un pilar para su proyecto económico –cuyo *leitmotiv* era la integración al mundo a partir del comercio ultramarino– sino que, además, sirvieron para estrechar vínculos con las naciones más poderosas del mundo. La secesión de Buenos Aires y la cuestión de la navegación de los ríos tomaron así una dimensión internacional¹⁰⁸.

El arreglo diplomático ayudó además a neutralizar las ambiciones territoriales del Brasil, que desde siempre había aspirado a controlar el comercio de las cuencas del Uruguay y el Paraná para favorecer a Matto Grosso. A Urquiza le hubiese resultado difícil rechazar un pedido de trato preferencial por parte del Gobierno Imperial dado el apoyo –financiero y militar– que le habían brindado en su campaña contra Rosas. En adelante, cualquier violación a los términos del acuerdo representaría una afrenta contra las tres potencias firmantes y un incumplimiento de sus compromisos

¹⁰⁷ Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires al campo de Cepeda*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora Coni, 1921, pp. 220-231; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 72-73.

¹⁰⁸ Los tratados incluían consideraciones respecto de la isla Martín García que no podría ser ocupada como aduana de registros (como lo había estipulado el decreto del 28 de agosto de 1852). Se temía que Buenos Aires la utilizase para bloquear el acceso a los ríos Paraná y Uruguay. Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 220-231; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 73-74.

diplomáticos, ya que Brasil, al igual que Paraguay y Uruguay, había actuado como Nación signataria.¹⁰⁹

En un principio el ánimo fue enorme. El contexto internacional no podía ser más favorable: la Guerra de Crimea había desviado hacia América del Sur parte importante del comercio que antes Francia e Inglaterra mantenían con Rusia y Urquiza soñaba con atraer ese tráfico hacia sus puertos. Imaginaban que Rosario, el principal puerto de la Confederación, lograría competir contra Buenos Aires. La prensa se ilusionó con las condiciones naturales de su puerto –bahía de aguas profundas y seguras, decían– que lo convertiría muy pronto en la escala preferida de los navíos de gran tonelaje¹¹⁰. Walford recogió el entusiasmo inicial transmitido en las comunicaciones oficiales de Parish:

El British Council en Buenos Aires la describía en términos entusiastas como una ciudad con una población de 7 a 8,000 habitantes y un próspero comercio fluvial. “Al momento”, añadía, “más de 70,000 navíos están embarcando y desembarcando. Este repentino direccionamiento del comercio a Rosario era atribuido al obvio aislamiento de Buenos Aires, «que ha obligado a las provincias a hacer un esfuerzo; mientras que hasta ahora eran controladas por Buenos Aires o puestas a su servicio»¹¹¹.

Sin embargo, no iba a ser tan fácil desplazar a Buenos Aires. La provincia “rebelde” tenía todo a su favor: ubicación geográfica, infraestructura, comunidad mercante y recursos financieros. Por el contrario, llegar desde el Atlántico hasta el puerto de Rosario era un viaje de casi 200 millas del que los buques regresaban en lastre o, en el mejor de los casos, con una carga insignificante. Era un itinerario inseguro, el río no estaba balizado y los buques dependían de los baqueanos que debían sortear los escombros acumulados por décadas de abandono. Los comerciantes del Interior y del

¹⁰⁹ Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 73.

¹¹⁰ El Gobierno británico nombra un Vice Cónsul temporario en Rosario lo que implicaba reconocer su estatus en la región. Parish a Gore, 30 de septiembre de 1853, F.O. 6/178, despacho N° 75 y Gore a Clarendon, 2 de octubre de 1853, F.O. 6/178, despacho N° 75, citados en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 73-75.

¹¹¹ Parish a Gore, 30 de septiembre de 1853, F.O. 6/178, despacho N° 75 y Gore a Clarendon, 2 de octubre de 1853, F.O. 6/178, despacho N° 75 en Walford, Albert John, “Economic Aspects ...”, *op. cit.*, pp. 74-75. Traducción propia. El Gobierno Británico nombró un Vice Cónsul temporario en Rosario lo que implicaba reconocer su estatus en la región.

Litoral no tenían los capitales necesarios para adquirir cargamentos completos de mercaderías importadas y las principales casas comerciales establecidas en Buenos Aires se resistían a arriesgar capital para abrir sucursales en otra ciudad¹¹². El cónsul Gore transmitió a Londres sus inquietudes:

Del lado de los comerciantes extranjeros en Buenos Aires hay un deseo de seguir viviendo como en tiempos de Rosas, monopolizando la riqueza del país en la capital y creando un emporio de bienes para abastecer a toda la Confederación. Sus beneficios personales probablemente serán iguales –o aún mayores– que si el comercio provincial es dividido y se ven obligados a mantener varias oficinas para servir a distintos mercados¹¹³.

Del entusiasmo inicial se pasó, pues, a la preocupación. El tráfico comercial no aumentó lo esperado y la Confederación no logró desviar hacia sus arcas la recaudación por impuestos al comercio exterior. Los comerciantes del Interior siguieron comprando en los registros y mayoristas de Buenos Aires y los productores continuaron vendiendo sus frutos a través de los intermediarios que trabajaban para las grandes casas de exportación. A medida que pasaban los meses y que la situación financiera de la Confederación se tornaba desesperante, el ideal de apertura al mundo se fue desfigurando y de la mano de las necesidades fiscales aumentaron las presiones en el Congreso, donde cobró fuerza la facción que proponía el uso de medidas arancelarias para promover el comercio directo con ultramar. Eso equivalía a declararle la guerra económica a Buenos Aires.

A fines de 1854 –cuando aún no se habían recuperado del derrumbe del programa económico de Fraguero– los diputados Manuel Lucero (Córdoba) y Miguel Rueda (Santiago del Estero) presentaron un proyecto de tarifas diferenciales para penalizar las mercaderías ultramarinas que no llegasen a los puertos de la Confederación directamente de cabos afuera. A pesar de contar con el beneplácito de su poderoso amigo Santiago Derqui, ministro del Interior

¹¹² Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 75. Ver también Pelliza, Mariano, *La Organización Nacional*, Buenos Aires, Editorial Suelo Argentino, 1951, pp. 119-120.

¹¹³ Gore a Clarendon, 2 de octubre de 1853, F.O. 6/178, despacho N° 75 citado en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 75. Traducción propia.

del Urquiza, no lograron suficiente apoyo y el proyecto cayó en el olvido. En Buenos Aires, sin embargo, la iniciativa causó gran alarma¹¹⁴.

Ése era el ánimo en Buenos Aires cuando, en noviembre de 1854, Lagos abandonó su refugio en el Departamento de Rosario para avanzar con cerca de trescientos hombres sobre territorio bonaerense. La aventura duró poco pero el episodio alcanzó para desatar una crisis diplomática¹¹⁵. Urquiza, facultado por el Congreso para hacer la paz o la guerra con el Gobierno porteño, estaba decidido a evitar un enfrentamiento. Había abandonado la idea de presionar militarmente a Buenos Aires para sumarla a su proyecto nacional y, sobre todo, sabía que la Confederación no se encontraba en condiciones de pertrechar un ejército. Acababan de perder el banco y sus ingresos fiscales eran exiguos. El leve repunte experimentado por las rentas de aduana había sido muy inferior a lo estimado y el resto de impuestos casi no generaba ingresos¹¹⁶.

Cuando el gobernador Obligado exigió explicaciones, Urquiza se apresuró a ofrecerlas e impulsó la firma de dos tratados de convivencia destinados a conseguir, si no la unión, cuando menos una entente pacífica. Firmados el 20 de diciembre de 1854 y el 8 de enero de 1855, con ellos se avanzó hacia la integración económica de Buenos Aires y la Confederación, se estableció que los buques de ambas matrículas serían tratados en igualdad de condiciones y que compartirían el pabellón nacional; que estarían eximidos de pagar impuestos de entrada los artículos producidos en sus territorios; que la Confederación liberaba la salida hacia Buenos Aires de ganado y de metales en pasta, barra y monedas y que ambos Gobiernos coordinarían sus servicios de postas y correos¹¹⁷.

¹¹⁴ Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, p. 120; Walford, Albert John, "Economic Aspects...", *op. cit.*, p. 78.

¹¹⁵ Buenos Aires acusó a Urquiza de albergar y dar apoyo financiero y logístico a los exilados porteños. Los clubes y los diarios de la ciudad exigieron represalias y el Gobierno de la provincia se preparó para la guerra. Mitre fue nombrado Jefe del Estado Mayor, se convocó a servicio activo a la guardia nacional, se ordenó el reclutamiento de hombres en la campaña y se organizó un ejército de operaciones con el general Hornos a la cabeza. Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 298-300.

¹¹⁶ En 1854 la recaudación total no llegó a 1.5 millones de pesos fuertes. El impuesto sobre las minas había resultado una quimera y lo recaudado por contribución directa en los territorios federales no era gran cosa. Álvarez, Juan, "Guerra económica...", *op. cit.*, p. 114.

¹¹⁷ Álvarez, Juan, "Guerra económica...", *op. cit.*, pp. 114-116; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 298-300.

Como dice Álvarez, los pactos de convivencia habían buscado dar tiempo al tiempo, esperar a que el crecimiento generase recursos para todos donde de momento sólo había para uno. En el ínterin, Urquiza confiaba en que el progreso de la economía hiciese viable la Confederación, lo que no parecía una idea disparatada. No sólo en Buenos Aires se sentía el crecimiento, la Confederación también disfrutaba del auge de los negocios, de la mejora de precios de sus exportaciones, del aumento del tráfico ultramarino, de la llegada de los primeros colonos europeos vistos como elemento transformador de su economía agrícola,... El problema fue que esa vitalidad no se tradujo en mejoras fiscales para el Estado, el cual seguía en una situación de estrechez absoluta¹¹⁸.

Pero la entente duró menos de un año. En diciembre de 1855 hubo otra intentona federal, esta vez liderada por los generales Flores y Costa. Obligado ordenó el fusilamiento de los oficiales detenidos y Mitre persiguió a los restos del ejército invasor disueltos internándose con sus tropas en suelo confederado. La respuesta de Buenos Aires desató otra crisis diplomática y Urquiza suspendió los tratados de diciembre de 1854 y enero de 1855¹¹⁹. Pocos meses más tarde, y ante la presión ejercida por los comerciantes de las provincias del Litoral, se desempolvó el viejo proyecto de derechos diferenciales. Era junio de 1856.

La opinión en la Cámara estaba muy dividida. Sus defensores adujeron que las tarifas acabarían con el monopolio comercial establecido por los porteños y dotarían al Gobierno nacional con los recursos fiscales que legítimamente le correspondían y que necesitaba para subsistir. No obstante, era necesario usar la ley como forjadora de nuevas costumbres: había sido una ley la que había convertido a Buenos Aires en el puerto dilecto del Río de la

¹¹⁸ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 117.

¹¹⁹ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 117; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 317 y ss.

Plata y debía ser otra la que corrigiese esa “rutinaria costumbre”. Sólo la fuerza de las circunstancias rompería con el monopolio porteño¹²⁰.

Recuperando un viejo argumento de Florencio Varela, los promotores de los impuestos diferenciales denunciaban a los porteños de explotar al resto de las provincias con cobros exagerados por sus servicios de intermediación. En Buenos Aires –decían– la tarifa de descarga sumaba más que el flete trasatlántico aumentando el costo final de las importaciones que consumían las provincias en un 30%¹²¹. No había razón para seguir delegando las funciones comerciales en Buenos Aires y Montevideo, la Confederación no necesitaba para nada de los porteños:

Tenemos los ríos, tenemos los pueblos que consumen y que producen, tenemos la bandera que hemos salvado; tenemos tratados con las primeras potencias del mundo que reconocen de este lado la soberanía Argentina; tenemos leyes protectoras y liberales: tenemos todas las condiciones de una Nación constituida, todos los gérmenes de una existencia de prosperidad y adelantamientos, y permanecemos a merced de una provincia sacudida por las convulsiones de la más lamentable anarquía, despotizada por el más absurdo de los despotismos...

¹²².

Pero la oposición en la Cámara era fuerte. Rawson (San Juan) y Vicente G. Quesada (Corrientes) fueron las voces que lideraron la facción librecambista. Invocaron la inconstitucionalidad de la ley; objetaron la inadecuación del puerto de Rosario para atender todo el tráfico marítimo del país; la imposibilidad de completar con exportaciones de la Confederación las bodegas de los buques al retorno; alertaron sobre los costos que las inevitables represalias de los porteños tendrían sobre la vida económica de muchas

¹²⁰ “...que decreta el Congreso una ley bien meditada sobre derechos diferenciales, y verán los tímidos y los de mala fe cómo inmediatamente se van a establecer casas fuertes en el Rosario. Hace 3 o 4 años, las tropas de Mendoza y Córdoba pedían el mismo flete para el Rosario como para Buenos Aires, y todavía preferían descargar para la última plaza; vino el sitio de ella, y ya no podían tomar el camino rutinario, entonces todas las carretas se destinaron al Rosario. Hoy, ni por el doble flete tomará una flota del interior carga para Buenos Aires. Lo mismo que con las carretas había de suceder con las embarcaciones últimamente, falta solamente un suceso que les obligue a venir, a conocer prácticamente las ventajas en los puertos de nuestros ríos”. Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 19.

¹²¹ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 118-119.

¹²² Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 15.

provincias; sobre las repercusiones políticas de herir a Montevideo, un aliado muy útil para la Confederación,... En definitiva, para esta facción los derechos diferenciales empeorarían las cuentas del Estado y resultarían en un perjuicio para las economías regionales y para los productores y comisionistas del Litoral y del Interior que tendrían que enfrentar una abrupta caída en sus negocios. Todo, decían, para sustituir una ciudad por otra, “resucitando” legalmente los viejos privilegios pero en favor de una localidad escasamente preparada para ese desafío¹²³.

El problema era que los detractores del régimen diferencial no lograban articular un programa que le permitiese al Gobierno vislumbrar una salida a la crisis fiscal. Para ellos sólo podía alcanzarse una solución por la vía de la liberalización, no a través de la imposición de restricciones. El Gobierno nacional debía concentrarse en la institucionalización del país, en el fomento de la inmigración, en la defensa de las fronteras vulneradas por el “indio”. Debía invertir en infraestructura para conectar sus territorios: mejorar los caminos interiores y los medios de transporte, balizar los ríos, establecer vapores de remolque. Debía mejorar la legislación aduanera haciéndola cada vez más liberal en lugar de establecer trabas al comercio. Ésa era la única fórmula para estimular la producción y la creación de riqueza.

Eso era exactamente lo que Urquiza había intentado hacer desde 1853 y los resultados habían sido decepcionantes, al menos en términos de recaudación fiscal. Muchos negocios habían prosperado sin que eso se viese reflejado en las cuentas del Estado, que seguían en situación desesperada. Una mayor liberalización requería de recursos y el Estado Confederado carecía de ellos. Ante esta realidad, los librecambistas terminaron perdiendo la pelea. El 27 de julio de 1856 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto en general por cuatro votos. El 2 de agosto la ley pasó el Senado por un margen aún menor: doce votos contra once¹²⁴. La nueva ley establecía que las mercaderías llegadas por cabotaje desde Buenos Aires o Montevideo pagarían derechos adicionales: aquellas gravadas con derechos específicos pagarían un 30% *ad*

¹²³ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 118-119.

¹²⁴ Ver Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 118-119; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 284-294; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 81.

valorem mientras que el resto sufriría un recargo del 100%. Las que llegasen directamente de cabos afuera cancelarían el aforo ordinario¹²⁵.

Derqui sintió como una victoria propia la promulgación de la controvertida ley. Al fin y al cabo, él había patrocinado desde un principio a Lucero y defendido frente a Urquiza la necesidad de lanzar una guerra comercial contra Buenos Aires como único medio de doblegar a los porteños. El vicepresidente Del Carril, en cambio, no ocultó su disconformidad. Su crítica a la ley de derechos diferenciales era un ataque directo a Derqui, su principal enemigo político. Walford hace referencia a una carta enviada por el vicepresidente a Juan María Gutiérrez dos meses antes de que entrase en vigencia la ley. En ella advertía en tono premonitorio que se habían sobreestimado los supuestos beneficios derivados de la aplicación de derechos diferenciales. Además, decía, habían optado por ignorar los costos derivados de atacar importantes intereses de inversores extranjeros asentados en Buenos Aires que recurrirían a sus Gobiernos reclamando protección¹²⁶.

No se equivocaba, la reacción fue inmediata. Los principales operadores británicos establecidos en Buenos Aires presentaron su reclamo ante el gobernador Obligado; Baring y Rothschild se hicieron oír a través de sus representantes en la ciudad; el Gobierno Británico instruyó a Christie a protestar ante el Gobierno de la Confederación por lo que consideraba una violación al artículo 4º del tratado firmado en 1825 entre Gran Bretaña y las Provincias Unidas del Río de la Plata. Lo único que consiguió el cónsul británico con sus gestiones fue retrasar la entrada en vigencia de la ley por tres meses hasta el 29 de febrero de 1857¹²⁷.

Rosario iba a ser la gran beneficiaria del nuevo esquema¹²⁸. Su puerto se había consolidado como una escala de importancia en el tráfico de cabotaje.

¹²⁵ El 5 de enero de 1857 el Congreso sancionó una ley aclaratoria precisando lo que se entendía por “cabos afuera”: eran los puertos ubicados más allá “de Santa María y San Antonio en la embocadura del Río de la Plata”. Asimismo, especificaba que los derechos diferenciales no aplicaban al comercio transandino y que los buques procedentes de cabos afuera podían descargar parte de sus bodegas en otros puertos del Río de la Plata sin que ello obligase al pago de derechos diferenciales por la mercadería destinada a la Confederación. Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 20.

¹²⁶ Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 81-82.

¹²⁷ Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 80-81.

¹²⁸ Desde un principio Rosario presionó para la promulgación de la controvertida ley. En la ciudad seguían con atención los debates del Congreso en Paraná y los políticos y comerciantes de la ciudad no dudaron en presionar a Urquiza y a su entorno.

Muchas provincias embarcaban allí su producción exportable que, previa parada en Buenos Aires, partía hacia sus destinos finales. A su vez, los comerciantes porteños utilizaban Rosario como punto de distribución desde donde abastecer, no sólo a las poblaciones tendidas a la vera de los ríos Paraná y Uruguay, sino también por tierra a las provincias del Interior. Según las crónicas de la época, el impacto de los derechos diferenciales se hizo sentir incluso antes de cumplirse los siete meses establecidos por ley para su entrada en vigor. Los diarios de esa ciudad hablaban de una experiencia “verdaderamente alucinadora”; del río “invadido por el vapor”; del puerto “cubierto de buques”, más de sesenta embarcaciones, “la mayor parte de cruz y todos... henchidos de carga”; de un aumento formidable en el tráfico de carretas; del establecimiento de nuevas casas comerciales,...¹²⁹.

A los pocos meses de inaugurado el nuevo régimen arancelario, en medio del desconcierto y el malestar del Gobierno, empezaron los reclamos por medidas adicionales, tanto por parte de los defensores de los derechos diferenciales como de sus detractores. Sus promotores recomendaron “paciencia”, “confianza” y “profundizar” el régimen diferencial ampliándolo a las exportaciones. Se había avanzado en la consolidación del comercio directo Rosario-ultramar pero sólo para las importaciones. Buenos Aires seguía acopiando y exportando gran parte de los productos que la Confederación enviaba al extranjero. Los buques de ultramar descargaban sus mercaderías en Rosario y –en la mayoría de los casos– regresaban en lastre a Buenos Aires. Allí cargaban sus bodegas con productos llegados en embarcaciones de cabotaje desde el mismo puerto de Rosario. Había que forzar al comercio a terminar con ese absurdo sistema impuesto por las casas comerciales porteñas.

Para los opositores al régimen diferencial los consignatarios afincados en Buenos Aires no se trasladarían porque apostaban a que se tratara de una situación transitoria. Consideraban que extender los derechos diferenciales a las exportaciones no resolvería el problema, y enfatizaban que a pesar del controvertido sistema arancelario sólo un tercio de los buques lograba llegar con carga completa¹³⁰. No se lograría con reglamentaciones subsanar las fallas

¹²⁹ Einsick acota que desde la década del treinta Rosario había funcionado además como puerto exportador hacia Montevideo. Einsinck, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁰ Según Guido, por ejemplo, de los ciento setenta y cuatro buques de cabos afuera llegados a Rosario entre 1857 y 1858, sólo un tercio había logrado volver con carga completa.

estructurales que impedían hacer de Rosario el principal puerto de la Nación: los fletes que allí se cobraban eran demasiado elevados, no sólo faltaban depósitos sino que las tarifas de almacenaje y eslundaje eran desproporcionadas si se las comparaba con las del puerto de Buenos Aires¹³¹. Además se aducía la falta de capital para financiar el pago de las exportaciones: ¿cómo harían los comerciantes de Rosario –donde no se conseguía dinero a menos del 3% mensual– para pagar por adelantado las exportaciones de la Confederación? Los mercaderes que vivían del vínculo con Buenos Aires se hicieron oír. Los diputados de Córdoba y Tucumán intentaron boicotear la iniciativa, aunque no lograron articular un plan alternativo viable. Una vez más, la propuesta era rebajar –o incluso eliminar– los impuestos de importación y exportación como medio de dinamizar la economía y reflotar el Tesoro nacional¹³². Ésa no era una opción para un Gobierno en bancarrota.

Este acalorado debate ocupó los meses de junio y julio de 1858 hasta que finalmente el 29 de julio se aprobó la ley por una ajustada mayoría de once votos contra nueve. El presidente Urquiza y el vicepresidente Del Carril se habían mantenido al margen de la discusión. Derqui, en cambio, había empujado el proyecto y el resultado –como en 1856– fue interpretado como un triunfo personal del ministro de Interior¹³³. Lo que marcaba la ley era una rebaja de dos tercios sobre los derechos ordinarios a las exportaciones siempre que las mercancías fuesen embarcadas en buques de ultramar, desde puerto federal y hacia cabos afuera del Santa María y el San Antonio (límites

¹³¹ No es claro que en efecto las tarifas hayan sido exageradamente elevadas. Las versiones son encontradas y los voceros de ambos bandos son tan tendenciosos que resulta difícil sacar conclusiones. Para los argumentos de ambas partes, ver Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 12.

¹³² Las provincias con mayores vínculos comerciales con Buenos Aires miraban con recelo las medidas. Se escuchaba una letanía de reclamos desde distintos puntos del territorio. Por Córdoba hablaba Justiniano Posse, observando con preocupación que en su ciudad había medio centenar de acopiadores que operaban con capitales de entre 10,000 y 30,000 pesos obtenidos en Buenos Aires cuya suerte estaba en peligro. El senador Zapata también salió en defensa de los intereses de Gualeguaychú que, según sus cálculos, desde la aplicación de los derechos diferenciales había perdido 1,500 habitantes y el acceso a crédito que antes conseguía en Buenos Aires y Montevideo. Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

¹³³ Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 613-614; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 90.

exteriores del Río de la Plata). Los derechos diferenciales a la exportación regirían a partir del 19 de enero del año siguiente¹³⁴.

La reacción del cónsul británico fue muy negativa. Parish sólo preveía perdedores como corolario de la nueva legislación:

El propósito del Gobierno de la Confederación era la idea dominante de causarle daño a Buenos Aires con un bloqueo comercial. Pero ese daño causado a Buenos Aires no repercute en un beneficio equivalente para las provincias. Ellas experimentan el deseo de sus productos por parte de los mercados y los capitalistas pero al mismo tiempo una reducción en el valor de los mismos, y se ven además obligados a pagar un precio más alto por las importaciones extranjeras que necesitan¹³⁵.

Parish no tenía dudas sobre los perjuicios económicos que tendrían que encarar las casas comerciales instaladas en Buenos Aires como consecuencia de la ampliación de las tarifas diferenciales:

Las casas comerciales inglesas –casi todas las casas consignatarias– se verán muy afectadas por el nuevo sistema ya que las obligará a establecer sucursales en Rosario, el principal puerto de la Confederación, duplicando sus gastos para atender el mismo volumen o tal vez un menor volumen de negocio; se restringirán las operaciones y aumentará el riesgo de los negocios en la medida en que no existe confianza para brindarle el crédito necesario a los nuevos agentes que no cuentan con una garantía establecida; el comercio de importaciones y exportaciones ultramarinas enfrentará un aumento considerable de costos en la medida en que aumenten las cargas de embarque, flete, seguro, pilotaje, etc. Al fin y al cabo, el

¹³⁴ Según cálculos del diputado Garzón, los impuestos de salida reducidos a un tercio seguían siendo mayores a los cobrados en Buenos Aires. La ley establecía que “los cueros de toro, novillo, vaca y ternero pagarán a su extracción seis reales cada uno; los de ganado caballar y mular tres reales; los de nonato, cabra y ciervo, tres centavos, las pieles de chinchilla y de nutria, las plumas de avestruz, los cueros de guanaco, un 12 % sobre el valor de plaza”. Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, pp. 31-32. Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 90-91.

¹³⁵ Parish a Melbourne, 28 de febrero de 1859, F.O. 6/215, despacho N° 8 citado en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 90.

desarrollo y bienestar del país no se alcanzará con este enfrentamiento de intereses¹³⁶.

Pero los recargos diferenciales a la exportación tampoco alcanzaron para resolver el gravísimo problema fiscal de la Confederación. ¿Qué es lo que falló? Para algunos, la explicación estaba en la crisis mundial: hacia 1857 había una sobreproducción fabril, había caído la demanda de materias primas y habían bajado los precios de los productos que el Río de la Plata exportaba. Para otros, el problema estaba en la falta de infraestructura ya que los puertos de Rosario y Gualeguaychú no tenían cómo competir con las instalaciones portuarias de Buenos Aires. La descripción que da Cárcano de los sistemas de navegación del Paraná y el Uruguay es dramática: no tenían boyas, no estaban balizadas ni las costas ni los canales, las entradas a los puertos se encontraban obstruidas con sedimentos que debían ser dragados,... Ante esta falta de seguridad, las empresas navieras encontraban muy difícil asegurar su carga contra accidentes y, por ende, se resistían a continuar viaje hasta los puertos de la Confederación¹³⁷.

Otros encontraban que el contrabando –fomentado directa o indirectamente por consignatarios, comerciantes, inversores y por el mismo Gobierno de Buenos Aires– había impactado en la efectividad de los derechos diferenciales. Las tarifas diferenciales habían convertido el tráfico ilegal de mercaderías entre las dos márgenes del Arroyo del Medio en un negocio muy lucrativo. Éste era fomentado por las empresas de cabotaje que estaban determinadas a continuar operando, aunque fuese de forma ilegal¹³⁸. A esto se sumaba la falta de capitales, la férrea resistencia de los consignatarios y comerciantes no sólo de Buenos Aires sino también del Interior, ya que temían que los porteños tomasen represalias y, sobre todo, la falta de tiempo; tiempo para revertir un sistema económico consolidado a lo largo de muchas décadas. Pero tiempo es lo que no tenía Urquiza: el Estado era insolvente y la situación requería de acciones rápidas.

¹³⁶ Parish a Melbourne, 28 de julio de 1858, F.O. 6/212, despacho N° 31 citado en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 91.

¹³⁷ Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 293; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 82.

¹³⁸ Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 288; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 82.

Aunque suele hablarse del fracaso de los derechos diferenciales, las estadísticas presentadas por Einsick –si bien fragmentarias– exhiben un aumento notable del tráfico comercial. Como muestra el Cuadro I.8 las toneladas descargadas en el puerto de Rosario en 1857 –primer año de vigencia de los derechos diferenciales– fueron un 80% superiores a las de 1855 (Einsick no da cifras para 1856). A pesar de que el número de buques aumentó sólo un 15%, el tonelaje promedio por embarcación fue 57% superior, reflejando la fuerte presencia de navíos de ultramar: 195 embarcaciones contra las 58 llegadas de Buenos Aires. Para 1858 esta tendencia se consolidó: aumentó un 112% el tonelaje descargado, un 64% el número de embarcaciones (189 buques transatlánticos contra las cuarenta y uno que llegaron de Buenos Aires) y un 29% el tonelaje promedio.

En 1859, signado por la intensificación del conflicto entre Buenos Aires y la Confederación, las estadísticas mostraron una fuerte retracción en el flujo comercial. El tonelaje descargado y el número de embarcaciones recibidas cayó 38% y 67%, respectivamente, pero el tonelaje promedio por buque aumentó un 91% reflejo de que se afianzó el comercio directo. Finalmente, en diciembre de 1859 fueron suspendidos los derechos diferenciales y en pocas semanas Buenos Aires retomó su papel de intermediario privilegiado.

Cuadro I.8
Entradas por el puerto de Rosario
(promedios mensuales)

	Tonelaje	Variación	Ultramar	Buenos	Resto	Nº de	Variación	Ultramar	Buenos	Resto	Tonelaje	Variación	Ultramar	Buenos	Resto
		anual		Aires		buques	anual		Aires		por	anual	Aires		
1854	1.214		n.d.	n.d.	n.d.	30		n.d.	n.d.	n.d.	40		n.d.	n.d.	n.d.
1855	1.458	20%	n.d.	n.d.	n.d.	44	47%	n.d.	n.d.	n.d.	33	-18%	n.d.	n.d.	n.d.
1856	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1857	2.626	80%	932	875	819	51	16%	5	15	31	51	55%	186	58	26
1858	5.565	112%	3.880	448	1.238	83	63%	21	11	52	67	30%	185	41	24
1859	3.460	-38%	2.735	301	425	27	-67%	12	6	9	128	91%	228	50	47
1860	1.999	-42%	743	853	403	33	22%	3	24	6	61	-53%	248	36	67

Fuente: Einsick, Oscar Luis, "El puerto de Rosario...", *op. cit.* Elaboración propia.

Juan Álvarez hace hincapié en que –a pesar de este notable aumento de las importaciones por la aduana de Rosario– no se modificó la situación fiscal de la Confederación. A su juicio, el incremento en el flujo comercial sirvió para construir fortunas privadas pero no para enriquecer al Tesoro Público. De acuerdo con sus estimaciones, resumidas en el Cuadro I.9, la recaudación

había experimentado un incremento del 20% en 1855 y del 10% en 1856, mientras que en 1857 sólo aumentó un 6%¹³⁹.

Cuadro I.9
Rentas de aduana de Rosario
(en pesos fuertes)

	Renta anual	Variación anual	
		pesos	%
1854	1.470.000		
1855	1.775.000	305.000	21%
1856	1.940.000	165.000	9%
1857	2.060.000	120.000	6%

Fuente: Álvarez, Juan, *Temas de historia económica...*, op. cit., pp. Elaboración propia.

Es muy llamativo que con una duplicación del tonelaje no se haya logrado un impacto mayor en la recaudación, los juicios de los contemporáneos refuerzan la tesis de que los derechos diferenciales casi no impactaron en las cuentas del Estado. Lo cierto es que el Tesoro Federal necesitaba una inyección inmediata e importante de recursos y el producto de los derechos diferenciales resultó insuficiente.

I.2.3.2 El Tesoro en crisis y la utopía del banco y la moneda

En los primeros meses al frente de la Confederación –mientras todavía abrigaba esperanzas de que el sitio doblegase rápidamente a los rebeldes– Urquiza buscó una solución transitoria. Sin ingresos fiscales, sin banco y sin la posibilidad de emitir moneda, su única alternativa fue endeudarse. La opción más viable era costear esos meses de espera con la contratación de un primer préstamo: era necesario conseguir un prestamista. ¿Quién financiaría a un Estado recién constituido, todavía sumido en luchas intestinas y sin ingresos suficientes para solventar siquiera sus gastos corrientes? La situación exigía alguien acostumbrado a realizar transacciones de alto riesgo, que mediante la

¹³⁹ Álvarez no da cifras para 1858, cuando se registra el mayor movimiento físico.

imposición de condiciones gravosas apostase a la obtención de pingües ganancias. Ese personaje en el Río de la Plata se llamó José de Buschental¹⁴⁰.

En febrero de 1853, Buschental concretó la primera transacción con el Gobierno de Paraná representado, en esa oportunidad, por Diógenes de Urquiza en su carácter de Encargado de Negocios y Cónsul de la Confederación en Montevideo¹⁴¹. Los términos del arreglo fueron que Buschental compraba –probablemente con dineros de inversores brasileros– 300,000 pesos fuertes en bonos de Tesorería al 75% de su valor nominal, los que pagaría en cuatro mensualidades. Los títulos devengaban un interés del 1% mensual y serían recibidos para el pago de impuestos en las aduanas de la Confederación por su valor nominal, lo que equivalía a contraer una deuda inmediatamente exigible. Mediante este ruinoso arreglo se le otorgó a Buschental, o a quien él transfiriese los citados títulos, un descuento del 25%

¹⁴⁰ Buschental había nacido en Estrasburgo y se había instalado desde muy joven en Madrid, donde fue introducido al mundo de las finanzas bajo las órdenes del famoso banquero y especulador don José de Salamanca. Después de la quiebra de Salamanca, Buschental decidió buscar fortuna en Brasil. Allí contrajo matrimonio con una dama de sociedad señalada por las crónicas de la época como hermana natural del emperador. Antes de recalar en el Río de la Plata, Buschental volvió por unos años a España donde se empleó como chambelán de la reina Isabel I quien, en recompensa por sus servicios, le otorgó la Gran Cruz de Isabel la Católica con la que solía engalanar su traje de etiqueta. Este hombre, a quien Cárcano retrata con malicia como un arribista aventurero, llegaría a tener enorme injerencia en los destinos financieros de la Confederación en sus primeros años de vida institucional. Según Cárcano: “Todo el criterio y habilidad de Buschental consistía en adquirir títulos fiscales de las naciones más revueltas y deprimidas de Sud América a precios irrisorios. Esto no excluía algunos otros negocios y contratos fáciles bajo su dirección sin escrúpulos. Pensaba él, que en países de política tan movible y voraz, pronto ascendía un gobernante accesible y amable, cuidadoso del crédito del país, que cumplía los contratos y rescataba los títulos a precio remunerador”. Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, op. cit., p. 294; Pelliza, Mariano, *La Organización Nacional*, Buenos Aires, Editorial Suelo Argentino, 1951, pp. 112-113.

¹⁴¹ Urquiza había sido habilitado por el Congreso Constituyente a tomar un crédito y comprometer como garantía la recaudación proveniente del cobro de impuestos y de la venta de tierras y propiedades de la Confederación (Álvarez acota que la Confederación no tenía ninguna). Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, op. cit., p. 111.

en los derechos de aduana¹⁴². Era difícil para cualquier Gobierno subsistir en semejantes condiciones.

La promulgación de la constitución en mayo de ese año empeoró la situación fiscal no sólo para el Gobierno federal sino también para los Estados provinciales. El texto de 1853 confirmó las medidas anticipadas en el Acuerdo de San Nicolás: la supresión de las aduanas interiores y de los derechos de tránsito, la cesión a las provincias de los impuestos directos y a la Nación los de las aduanas exteriores. Suprimir las aduanas interiores significaba privar a las provincias de su principal, y casi única, fuente de recursos. Los impuestos a la propiedad –que en teoría compensarían esa pérdida– no producían ingresos significativos y el Gobierno federal no estaba en condiciones de aportar fondos a las provincias ya que su situación no era mucho mejor. Estaba prevista, además, la creación de impuestos directos pero para ello era necesario esperar a que el Congreso nacional se pronunciase y a que se crease una mínima estructura burocrática capaz de recaudarlos. Pero sobre todo, se esperaba que el Gobierno nacional se financiase con el producto de las aduanas exteriores que la misma constitución nacionalizaba. Ese era el espíritu de la ley pero sin la aduana porteña era poco lo que podía distribuirse. Hubo que esperar hasta 1862 para que la aduana porteña pasase a manos de la Nación y sin Buenos Aires la tarea de generación de rentas fiscales sería ardua y llevaría tiempo. En un gesto de pragmatismo económico, y para evitar penurias aún mayores, el Gobierno toleró que en los territorios de la Confederación se demorase la supresión de las aduanas internas¹⁴³.

En paralelo, mientras se trabajaba en la consecución de estos objetivos, exploraron otra vía para financiar los gastos de ese nuevo Estado: crear un banco emisor como el de Buenos Aires. Urquiza encomendó esta tarea al

¹⁴² Se les dio bajas denominaciones porque –ante la escasez de circulante– se esperaba que los bonos cumplieren la función de moneda. El contrato preveía además que aquellos billetes que aún se encontrasen en circulación un año más tarde serían canjeados por oro, plata o moneda papel al cambio del día. Incluía además una cláusula por la que Buschental se reservaba el derecho de ser el negociador del primer empréstito que se contrajera en Europa. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 111; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 297; Gondra, Luis Roque, *Historia económica...*, *op. cit.*, pp. 364-365; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 353; Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, p. 113; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴³ Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 281. Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política. Impuestos y sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Edhasa, 2011, pp. 136-137.

ministro de Hacienda, Mariano Fraguero, que a fines de 1853 presentó al Congreso de la Nación el proyecto que daría vida a un complejo organismo administrativo con funciones monetarias, bancarias y fiscales, cuyo eje articulador era la emisión monetaria¹⁴⁴. El Estatuto de Hacienda y Crédito Público, sancionado el 9 de diciembre de ese año, creó el Banco Nacional de la Confederación Argentina, como institución de crédito y emisión¹⁴⁵.

La piedra basal de la entidad sería su condición de agente financiero del Gobierno, lo que la habilitaba a recaudar impuestos y cancelar pagos en su nombre¹⁴⁶. Además contaría con los depósitos judiciales y con lo que lograra captar de ahorros privados atraídos por el pago de intereses, lo que se esperaba le diera una base en metálico suficiente para respaldar la emisión de billetes. Estaba previsto que parte de la emisión fuese cedida, sin costo, para financiar al Gobierno y suministrar circulante a las provincias. A partir de la entrada en circulación del peso nacional dejaría de recibirse en las aduanas federales el papel moneda porteño aunque continuaría aceptándose el papel de Corrientes a un cambio de cinco correntinos por cada nuevo peso¹⁴⁷.

El Banco de la Confederación abrió sus puertas en el primer aniversario de la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1854. Proyectaban inaugurar sucursales en cada provincia y fueron autorizados a emitir seis millones de

¹⁴⁴ Urquiza todavía actuaba en su condición de director provisorio ya que recién asumiría como presidente de la Confederación el 20 de febrero de 1854. Fraguero era un empresario y economista de talento, gran admirador de Proudhon y propulsor de políticas muy radicales en materia de crédito. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 112; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 276; Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, p. 99.

¹⁴⁵ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p.112; Banco de la Nación Argentina, *El Banco de la Nación...*, *op. cit.*, p. 84; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 353; Olarra Jimenez, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1968, p. 29; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴⁶ Además de los impuestos de aduana, el banco recaudaría otros impuestos, entre ellos la contribución directa y el impuesto a las minas. La contribución directa era un cuatro por mil y en principio circunscripta al territorio federalizado pero previendo hacerla extensible a todo el país para lo cual se crearía un padrón nacional. Las minas –aunque no estuviesen en explotación– pagarían un canon de 20 pesos anuales bajo pena de extinguirse el derecho de sus propiedades. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 112.

¹⁴⁷ Esta medida fue revertida con un decreto promulgado el 23 de agosto que establecía que el papel correntino no se recibiría más en pago de derechos de aduana. Se ordenó además el envío de 160,000 pesos a Corrientes para retirar el papel moneda de esa provincia. El tipo de cambio a utilizar en la operación sería la cotización promedio de los últimos seis meses y no los cinco pesos moneda corriente de Corrientes por un peso en billetes de la Confederación establecidos en el decreto de febrero. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 112; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 353-354; Olarra Jimenez, Rafael, *Evolución monetaria...*, *op. cit.*, p. 29; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 76.

pesos en billetes. Dos serían reservados como capital, otros dos millones irían en calidad de anticipo a las arcas federales que se comprometía a reintegrarlos, sin intereses, con el producto de las rentas e impuestos nacionales. Los dos millones restantes serían destinados a dotar a las autoridades nacionales de una mínima infraestructura indispensable para su funcionamiento. Establecimiento de postas y diligencias, la compra de una imprenta, la construcción de un muelle y de la aduana eran algunas de las inversiones previstas¹⁴⁸.

Distribuidos los billetes, empezó un notable drenaje de numerario desde las provincias del Interior hacia el Litoral, consecuencia indeseada de los flujos del comercio regional. Para evitarlo, Fragueiro decidió limitar la circulación del papel moneda destinado a cada sucursal marcando con un sello aquellos billetes que tendrían curso forzoso en cada provincia para la cancelación de impuestos¹⁴⁹. La medida resultó contraproducente ya que creó dos categorías de billetes según su transabilidad. El error fue revertido el 8 de marzo de 1854 por un decreto que daba idéntico valor cancelatorio a todo los billetes en circulación¹⁵⁰.

Superado este primer escollo, el programa de Fragueiro debió enfrentar un segundo embate cuando Buenos Aires promulgó su Constitución en abril de ese año. La provincia disidente se declaraba “un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior”, aunque admitía que esta situación se mantendría hasta que delegase expresamente su soberanía “en un Gobierno federal”. A pesar de que el texto constitucional dejaba abierta la posibilidad de sumarse a las provincias confederadas la noticia fue muy mal recibida en Paraná, donde se interpretó como un escollo insalvable en el camino a la unidad. Revivió el clima de incertidumbre y volvieron a circular los rumores

¹⁴⁸ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 112-113; Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, p. 101; Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria...*, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴⁹ El decreto preveía la distribución de 1,800,000 pesos. Descontados 200,000 pesos para cubrir los gastos de puesta en marcha, se le entregarían 250,000 pesos a Santa Fe, 200,000 pesos a cada una de las sucursales de Entre Ríos, Córdoba, Corrientes y Mendoza; 150,000 pesos a Salta; 120,000 pesos a San Juan; 100,000 pesos a Catamarca, Tucumán y Jujuy; 80,000 pesos a Santiago, y sólo 50,000 pesos a San Luis y La Rioja. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 113.

¹⁵⁰ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 113; Hansen y Álvarez discrepan en la cronología. Según Hansen el decreto que instrumentaba el sellado de monedas provinciales es del 16 de agosto. En adelante sigo las fechas de Álvarez. Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 335.

de guerra civil generando una enorme presión sobre las escuálidas finanzas de la Confederación.

Más allá de la crisis política, de la falta de hábito para operar con moneda fiduciaria o de los errores de implementación, lo cierto es que el plan financiero de Fraguero se derrumbó ante la negativa de la población de aceptar los billetes del Banco Nacional. En palabras de Álvarez, los papeles de Fraguero inspiraron desde un principio una “desconfianza rayana en repugnancia”. Los comerciantes, industriales y agricultores de las provincias se rehusaban a usar el papel moneda y ante este rechazo generalizado de un público más habituado a las piezas metálicas que a los billetes bancarios, el peso perdió valor de forma alarmante. Para julio, con sólo cinco meses de circulación, era recibido a 30 centavos por peso¹⁵¹.

El público no sólo se negaba a aceptar los billetes emitidos por el Banco Nacional sino que tampoco le confiaban sus ahorros y ni siquiera tomaban los créditos ofrecidos al 6% anual, una tasa bajísima para la época si se compara con el 16% que pagaba el Gobierno por el empréstito de Montevideo. Los pocos que gestionaron préstamos eran especuladores que utilizaban los billetes para comprar metálico apostando a la devaluación del peso papel. Esta corrida especulativa agravó aún más la ya precaria situación del banco. El Gobierno reaccionó reduciendo los montos a ser emitidos y declarando al peso de curso forzoso. Un primer decreto del 22 de julio redujo de 6 a 2,5 millones de pesos el total de la emisión. El remanente entre lo emitido hasta ese momento –1,320,203 pesos– y el nuevo tope sería cubierto con mensualidades de 90,000 pesos cada una. Un segundo decreto, publicado ese mismo día, declaraba al peso moneda de curso forzoso y su uso obligatorio en todos los contratos y pagos hechos dentro del territorio de la Confederación¹⁵²:

Vano empeño, las gentes desconfiaron más, pese a las medidas coercitivas, al arresto de comerciantes, a la amenaza de reputar enemigos del orden y hasta

¹⁵¹ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 113.

¹⁵² Sólo quedaban exceptuados de ello los contratos firmados o a ser ejecutados en el extranjero y aquellos que se referían a metales preciosos no amonedados. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 112; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 283; Gondra, Luis Roque, *Historia económica...*, *op. cit.*, p. 395; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 355; Quinteros Ramos, Ángel Miguel, *Historia monetaria...*, *op. cit.*, p. 44.

traidores a la patria a quienes rechazaran la moneda fiduciaria federal¹⁵³.

En septiembre de 1854, siete meses después de su puesta en marcha, el Gobierno dio por perdida la batalla y suspendió las emisiones. El banco llevaba emitidos 1,678,000 pesos y los billetes en circulación alcanzaban los 676,000 pesos papel que, según cálculos de Álvarez, representaban menos de la mitad de la recaudación de ese año. Suspendida la emisión, toda la arquitectura del Estatuto se desplomó. Se dispuso la liquidación del Banco Nacional y se anunció que las aduanas federales dejarían de recibir papel moneda para la cancelación de impuestos. En noviembre el Gobierno se vio forzado a rectificarse, disponiendo que los billetes, al igual que los cupones del empréstito de Montevideo, seguirían siendo aceptados para saldar hasta un tercio de los impuestos de aduana¹⁵⁴.

En los primeros meses de 1855 –superada la crisis política provocada por la incursión del general Flores en territorio bonaerense– Urquiza retomó la iniciativa económica. Creó un impuesto federal de patentes sobre los talleres y casas comerciales de Paraná; puso en circulación 100,000 pesos fuertes en monedas de cobre de uno, dos y cuatro centavos que habían sido encargadas un año antes a Europa para paliar la escasez de moneda divisionaria y, para compensar el vacío dejado por el fracaso del Banco Nacional, recurrió nuevamente a Buschental¹⁵⁵. Tenía la esperanza de que un banco de capitales privados, y sus billetes, tuviesen mejor acogida que la que tuvo el Banco Nacional. En esta oportunidad, el banquero alsaciano excedió su rol de

¹⁵³ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 113.

¹⁵⁴ Se estableció enero de 1856 como fecha límite para el canje del papel moneda aunque luego este plazo fue prorrogado hasta el 1º de junio, cuando finalmente se terminaron de retirar los billetes de circulación. A lo largo del año 1855, los billetes fueron canjeados por títulos cuya única utilidad era cancelar el referido tercio de derechos aduaneros. Ver Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 113-114; Registro Oficial N° 3278 referido en Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 283.

¹⁵⁵ Mientras llegaban las nuevas monedas de cobre se había intentado resolver la falta de moneda divisionaria con vales (de menos de cuatro reales) emitidos por el Banco de la Confederación. Además, el Gobierno autorizó a las Casas de la Moneda de Córdoba (clausurada el 19 de junio de 1855) y de La Rioja a acuñar piezas de plata. Estas acuñaciones quedaron en la nada por falta de metálico. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 114-116.

intermediario y prestamista de última instancia para convertirse en una suerte de factótum de las finanzas nacionales¹⁵⁶.

En abril del año 1855 Urquiza le encomendó una triple misión. Debía contratar en Europa un empréstito por 5,000,000 de pesos, comprometer capitales europeos para la construcción del ferrocarril Rosario-Córdoba y crear un banco de emisión, descuentos y depósitos. Para facilitar su misión fue acreditado –según Walford de forma irregular– como enviado ante la Corte de Nápoles. Por el crédito el Gobierno nacional pretendía pagar no más del 6% anual, aunque estaba dispuesto a sacrificar hasta 1,375,000 pesos entre quebranto y gastos. Como garantía ofrecían las rentas de aduana y el aval que esperaban obtener del Gobierno del Brasil a través de las gestiones de Buschental¹⁵⁷.

Enviado ante la Corte de San Cristóbal en calidad de comisionado especial y ministro Plenipotenciario de la Confederación, las instrucciones entregadas a Buschental detallaban que la garantía del Imperio facilitaría la negociación de un empréstito destinado a cancelar la deuda que Urquiza había tomado con Brasil para financiar la campaña contra Rosas¹⁵⁸. Pero la misión fue un completo fracaso lo que ha sido atribuido a que el emisario no gozaba de respeto en la Corte fluminense. Si bien se lo recibió con los honores de su rango, el banquero no consiguió la garantía para el empréstito y la respuesta del Emperador a la elocuente carta del presidente Urquiza fue escueta y ausente de compromisos. La única concesión la obtuvo del ministro de Negocios Extranjeros –el vizconde Abaeté–, quien le aseguró que él mismo o da Silva Paranhos, ministro del Imperio en Paraná, tratarían directamente con el Gobierno de la Confederación sobre los asuntos objeto de la misión. Sin la

¹⁵⁶ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 115-116; Banco de la Nación Argentina, *El Banco de la Nación...*, *op. cit.*, p. 85; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 365.

¹⁵⁷ Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 130; Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, pp. 147-149.

¹⁵⁸ Las instrucciones de Buschental excedían las cuestiones de dinero. En esos meses, el Gobierno había enviado agentes diplomáticos como representantes ante los principales Gobiernos americanos y Cortes europeas; el objetivo general era estrechar los vínculos con esas naciones y, sobre todo, anticiparse a cualquier intento de Buenos Aires por ser reconocida como Estado independiente. Según Pelliza, de todas estas misiones la de Buschental fue la más importante ya que sus instrucciones incluían, además, un punto crucial referido a cuestiones de dinero. Pelliza señala que una de las razones por la que Buschental fue elegido para tan delicada misión fue que así había sido estipulado en el contrato financiero suscripto en Montevideo con el Encargado de Negocios de la Confederación. Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, pp. 128-130; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 84.

garantía del Imperio del Brasil, Buschental no logró conseguir en Europa los 5,000,000 de pesos¹⁵⁹.

Con el banco no le fue mejor. A cambio de la licencia, Buschental debía obtener metálico para respaldar la emisión monetaria y capitalizar a la institución. Podía empezar con un capital de dos millones de pesos pero con el compromiso de elevarlo a cuatro. Se obligaba a anticipar al Estado una mensualidad de 60,000 pesos papel al 6% de interés que serían cancelados con letras de aduana. Estaba autorizado a cobrar a los particulares hasta un 12% de interés, y se le concedían privilegios para tomar depósitos y otorgar créditos. Sus billetes tendrían curso legal para el pago de impuestos federales pero el banco debía garantizar su convertibilidad por el valor intrínseco de los papeles. Ante la protesta de un solo billete la concesión sería revocada¹⁶⁰.

Un gran misterio rodeó este episodio. Christie, embajador británico en el Brasil, informaba a Londres sobre supuestos rumores que involucraban a miembros prominentes del Gobierno –entre ellos Juan María Gutiérrez, Del Carril y Derqui– en una estafa financiera orquestada por Buschental¹⁶¹. Más allá de la verosimilitud de estas versiones, lo cierto es que el proyecto no prosperó. Cuando venció el plazo de la concesión, Buschental no había conseguido los recursos y, por lo tanto, no hubo banco ni papel moneda y, como se sabe, el primer ferrocarril auspiciado por el Gobierno nacional no llegó sino hasta 1863¹⁶².

Presagiando el fracaso de Buschental en esta empresa, en septiembre de 1855 Urquiza le encomendó la fundación de otro banco a Francisco de Belaústegui, representante de los banqueros Arístides Trouvé-Chauvel y Antonio Dubois. Las condiciones eran parecidas a las pactadas con Buschental pero en este caso los adelantos al Gobierno alcanzarían los 100,000 pesos mensuales y éste se hacía acreedor de un préstamo de 600,000 pesos al 6%

¹⁵⁹ Cuando Álvarez se refiere al destino proyectado para esos fondos menciona 1,000,000 de pesos para puentes y caminos, 300,000 pesos para adquirir acciones del futuro ferrocarril y 200,000 para el fomento de la inmigración y, según él, nada se dijo de la suma restante. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 116; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 130 y 295; Pelliza, Mariano, *La Organización...*, *op. cit.*, pp. 129-130; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 84.

¹⁶⁰ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 116; Gondra, Luis Roque, *Historia económica...*, *op. cit.*, p. 394.

¹⁶¹ Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 85.

¹⁶² Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 356; Walford, Albert John, *Economic Aspects...*, *op. cit.*, pp. 84-85.

anual. El banco sería compensado con la entrega de 200 leguas de tierra para su colonización. Otra vez el emprendimiento naufragó antes de empezar frente a la incapacidad de los promotores de levantar capital¹⁶³.

En los últimos meses del año 1855, frustrados los intentos por hacerse de un banco y sin ninguna perspectiva de mejora en el panorama fiscal, el Gobierno se vio forzado a improvisar una serie de medidas para solventar sus cuentas. Fue necesario recurrir una vez más a Buschental, quien desembolsó la risible suma de 50,000 pesos para cubrir los gastos corrientes de la administración. A pesar de los esfuerzos realizados –incluyendo una suba del 6% en el arancel de importaciones votado en septiembre de 1854– los ingresos del Estado federal para 1855 no llegaron a los 1,8 millones de pesos, apenas 300,000 pesos por encima de la cifra del ejercicio anterior. Al mismo tiempo, en otro esfuerzo por economizar recursos, el Gobierno suspendió la cancelación de intereses a los cupones impagos del crédito de Montevideo, lo que violaba los términos del contrato. Finalmente, el 13 de noviembre de ese año, se vio forzado a emitir 250,000 pesos en títulos válidos únicamente para el pago de hasta una tercera parte de los derechos de aduana; con ellos se esperaba retirar de circulación el remanente de billetes del Banco Nacional¹⁶⁴.

Durante 1856 continuaron con las emisiones de bonos, única forma de hacer frente a las obligaciones públicas. En mayo obtuvieron del empresario catalán Esteban Rams y Rubert 250,000 pesos plata boliviana a cambio de 300,000 en bonos. Como el resto de títulos públicos en circulación, éstos también serían recibidos en las oficinas de aduana hasta por un tercio del monto adeudado pero, en abierta violación de sus compromisos previos, el Estado otorgó un período de exclusividad de seis meses durante el cual la caja fiscal dejaría de recibir otros billetes o cupones admitidos hasta ese momento. En junio –al tiempo que se sancionaba la ley de derechos diferenciales– el Gobierno autorizó una nueva emisión de bonos por 60,577 pesos¹⁶⁵.

Otro problema para el que no encontraba solución el Gobierno de Urquiza fue la escasez de numerario, agravada por la irregularidad e impureza

¹⁶³ Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 85.

¹⁶⁴ El canje podía efectuarse hasta el 15 de enero de 1856, pasada esa fecha los billetes del Banco Nacional dejarían de tener valor. Luego el plazo fue prorrogado hasta junio de 1856. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 116; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 358.

¹⁶⁵ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 118; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 357.

de muchas de las piezas en circulación y por la aversión del público a recibir monedas a las que no estaban habituados, como las de cobre mandadas a acuñar en Europa en 1854. El 15 junio de 1856, con el afán de ordenar esta situación, se anunció que en las oficinas fiscales se dejaban de recibir monedas cortadas. Se esperaba así sacarlas de circulación y terminar con los problemas asociados a su uso irregular y abusivo al tiempo que se promovía la circulación de las nuevas piezas de cobre¹⁶⁶.

El año 1856 cerró con otro intento de crear un banco, esta vez de la mano de los banqueros Tor y Bracht. Pero el momento internacional no ayudó, estaba por estallar la crisis mundial de 1857. Después de la bonanza de la primera mitad de los años cincuenta, de pronto se había enfriado el interés por inversiones en el Río de la Plata. Según Álvarez era inútil buscar accionistas:

Ahora el interés del dinero en las grandes plazas europeas alcanzaba hasta el 10% ¿a qué tipo de usura no se entregarían entonces los prestamistas de Buenos Aires y Rosario? Las minas de Australia y California no lanzan ya a la circulación las grandes cantidades de metálico que antes alentaron tantas iniciativas atrevidas, y el pánico crece al hundirse durante un viaje entre Europa y Estados Unidos el Central América cargado de oro. Hay demasiados buques a flote, sobra producción fabril y manufactura, declinan las demandas de materias primas, bajan los precios de los productos argentinos exportables¹⁶⁷.

Tor y Bracht no consiguieron los fondos y el banco no pasó de ser otro proyecto frustrado. Esta última experiencia terminó por convencer a Urquiza de que no le sería posible establecer un ente de emisión sin contar antes con reservas de metálico¹⁶⁸.

Sin banco ni moneda, sólo quedaba seguir emitiendo deuda pública y el 7 de mayo de 1857 se ordenó la impresión de 500,000 pesos en bonos de aduana para hacer frente a los gastos corrientes de la administración, sobre todo para el pago de sueldos. Como compensación por el fuerte quebranto al que se negociaban estos títulos se les ofreció un interés mensual del 1%, que

¹⁶⁶ En esos días se concedió también una nueva prórroga para el canje de billetes del Banco Nacional, lo que permitió evitar una nueva emisión. Gondra, Luis Roque, *Historia económica...*, *op. cit.*, p. 394; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 357.

¹⁶⁷ Álvarez, Juan, "Guerra económica...", *op. cit.*, pp. 122-123.

¹⁶⁸ Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 358.

un mes más tarde duplicaron para reflejar el interés de mercado que oscilaba en torno del 24% anual. Para paliar la escasez de circulante se les dio a los cupones denominación de 10, 20, 50 y 100 pesos y, como en los casos anteriores, se los admitió en las aduanas federales para cancelar hasta un tercio de las cargas impositivas. En noviembre del mismo año se emitieron otros 110,260 pesos fuertes en títulos de aduana¹⁶⁹.

A mediados de 1857 Urquiza se acercó nuevamente al Brasil en busca de auxilio financiero. En el mes de junio envió al general Santa Cruz a gestionar un crédito por 1,000,000 de pesos, ofreciendo las rentas de aduana como garantía. Sus instrucciones eran aceptar hasta un 25% bajo la par y ofrecer un 6% de interés anual y una tasa de amortización del 5%¹⁷⁰. El momento del acercamiento resultó muy propicio ya que ante la inminencia de un conflicto bélico con Paraguay, el Gobierno Imperial tenía especial interés en involucrarse con la Confederación como lo había hecho ya con la Banda Oriental. En el mes de octubre de 1857 el ministro brasilero Da Silva Paranhos visitó al presidente Urquiza en su estancia de San José. En esa reunión se acordó la firma de una serie de tratados entre los dos países –de Extradición, Límites, Comercio, Subsidios y Navegación– que fueron ratificados por el Congreso el 28 de octubre¹⁷¹. Como parte del Tratado de Subsidios, el Emperador Pedro II le otorgó a “su viejo amigo y aliado” un empréstito de 300,000 pesos para cubrir los “gastos corrientes de su administración” lo que se sumaba al crédito otorgado a Urquiza en 1851 y aún pendiente de cancelación. Se acordó un interés del 6% anual y un período de gracia de 24 meses. El préstamo sería desembolsado en cuotas: el 1º de diciembre de 1857 se haría un primer pago de 100,000 pesos y seguirían cinco asignaciones mensuales de 40,000 pesos cada una¹⁷².

Ese 28 de octubre llegó también a Paraná el Barón de Mauá, personaje ilustre en el mundillo financiero de la región, quien además de ocuparse de sus negocios privados era en la época el representante de las operaciones financieras de la Corte Imperial del Brasil. A sólo cuarenta y ocho horas de su

¹⁶⁹ Según el Gobierno, los bonos de aduana emitidos el 13 de mayo de 1856 ya habían sido redimidos en su totalidad. Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 357-358.

¹⁷⁰ Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 357-358; citado en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁷¹ El Tratado de Extradición fue impugnado por Buenos Aires. Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 360.

¹⁷² Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 357-360; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 86.

arribo, Urquiza ya le había otorgado la concesión para instalar un banco de descuentos, depósitos y emisión. En los papeles la institución fue constituida con un capital teórico de 2,4 millones de pesos pero se le permitió empezar a operar con un aporte inicial de 800,000 pesos. El banco haría acuñar piezas de oro de 1, 2 ½ y 5 pesos por el monto de su capital y recibía –por quince años– el monopolio para la emisión de papel moneda comprometiéndose a mantener un encaje en metálico del 25%. Convencidos de la imposibilidad de establecer el uso de una moneda fiduciaria, se exigió que los billetes fuesen convertibles a la vista, estipulando que ante la protesta de un solo billete la concesión sería revocada. Dado el apremio, se le permitió empezar sus operaciones distribuyendo los billetes emitidos por el Banco Mauá de Montevideo, fundado hacía sólo pocos meses¹⁷³.

Aunque el banco quedó bajo jurisdicción nacional, todo el armado societario, los promotores, capitales y directores, fueron brasileños. Las autoridades federales se limitaron a nombrar un comisario inspector para supervisar las operaciones y el cumplimiento de las pautas preestablecidas en el contrato de concesión, una de las principales era la referida a las tasas de interés y descuento. Se habían negociado condiciones preferenciales para el Gobierno federal y límites al cobro de intereses. El banco se comprometió a prestar al Estado a una tasa que no superase el 12% anual y que debía estar 4 puntos por debajo de la aplicada a particulares. Al resto del público podía cobrarse hasta un 18% anual, lo que estaba muy por debajo de las condiciones de mercado. Este desfase creó serios problemas en cuanto empezaron a operar¹⁷⁴.

El 2 de enero de 1858, en medio de una gran expectativa, el Banco Mauá abrió sus puertas al público en la ciudad de Rosario, pero muy pronto la algarabía fue reemplazada por un clima de estupor y zozobra. Durante la primera semana de operaciones el público descontó documentos por valor de 21,000 onzas de metálico (alrededor de 80,000 libras). A pesar de la magnitud de los descuentos –que representaba casi un 50% del capital previsto–, los funcionarios no tomaron conciencia de la situación hasta varias semanas más tarde. Se trataba de una corrida especulativa protagonizada por hacendados y comerciantes porteños que habían transferido más de 20,000 libras de metálico

¹⁷³ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 122-123.

¹⁷⁴ Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 87.

al Banco de la Provincia de Buenos Aires, donde la tasa de interés era más alta que la cobrada por el Banco Mauá. Como dice Walford, el nuevo banco sirvió para alimentar el mercado de monedas porteño, mientras que su influencia en el desarrollo industrial del Interior fue nula. Amarga lección para los *amateurs* financieros en Paraná que una vez más vieron evaporarse el proyecto de un banco federal.¹⁷⁵

La institución no logró recuperarse de este golpe inicial. No llegó a acuñar moneda por falta de metálico y, aunque prestó algunos servicios, no alcanzó los objetivos que se le encomendaron. Ante este nuevo fracaso, el Gobierno volvió a recurrir a la emisión de títulos públicos para refinanciar bonos a término y solventar sus gastos corrientes. Según Hansen, en 1858 hubo una sola emisión de 840,000 pesos fuertes programados en mensualidades de 70,000. Los bonos pagaron un interés mensual de 1½% y el Estado se comprometió a recibirlos para la cancelación de hasta el 10% de los impuestos de aduana¹⁷⁶.

1.2.3.3 La solución militar: preámbulo de Cepeda

Después de tantos intentos frustrados por hacerse de un banco y del recurso de moneda fiduciaria y constatado que la guerra comercial declarada con la aplicación de derechos diferenciales no resolvería –al menos no de forma inmediata– la crisis fiscal, Urquiza abandonó la idea de la viabilidad de una Confederación sin Buenos Aires. No quedaba más tiempo, sólo una victoria militar podía salvar su proyecto nacional. En su último mensaje de apertura al Congreso nacional, el presidente de la Confederación anunció que antes de terminar ese período legislativo Buenos Aires estaría reintegrada a la Nación. Esta promesa se reflejó en el presupuesto de 1859 que asignó un 46% del total de egresos a gastos militares. Además, Urquiza promulgó un decreto estipulando que Buenos Aires no tenía la atribución para contratar empréstitos extranjeros comprometiendo las rentas nacionales, para vender tierras públicas o para emitir papel moneda. Éste declaraba a los miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de esa provincia y a los directores del Banco

¹⁷⁵ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 124-127; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 359; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 87.

¹⁷⁶ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 124; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 360.

responsables ante la ley con sus personas y bienes. La Legislatura porteña respondió facultando a Alsina a ir a la guerra. Era mayo de 1859¹⁷⁷.

Casi al mismo tiempo, el Congreso instruyó al presidente de la Confederación a resolver –por medios pacíficos o militares– la cuestión de la incorporación de Buenos Aires. Empezaron los preparativos para la guerra: fue convocada la guardia nacional, se cerraron las fronteras con la provincia de Buenos Aires, se suspendieron los derechos diferenciales para los buques procedentes de Montevideo, donde se pertrechaba la escuadra federal y el Ejecutivo fue autorizado por el Congreso para endeudarse hasta por 2,000,000 de pesos¹⁷⁸. Anticipándose, Urquiza había recurrido a Buschental, quien respondió diligentemente incorporando a su cartera otros 1,500,000 de pesos en bonos federales. El banquero suscribió los nuevos títulos en mayo, pagándolos un 25% bajo la par, lo que elevó su rendimiento del teórico 18% a una tasa efectiva del 24% anual. Como era costumbre, los títulos podrían utilizarse para cancelar impuestos de aduana hasta por un tercio del monto adeudado pero, en este caso, la obligación de recibirlos recaía no sólo sobre las aduanas de la Confederación sino también sobre la de Buenos Aires, una vez que la provincia rebelde fuese reincorporada. Bien dice Álvarez que estaban vendiendo la piel del oso antes de cazarlo¹⁷⁹.

Además, el Gobierno de Urquiza se obligó a no hacer más emisiones hasta que estos títulos hubiesen sido redimidos en su totalidad, compromiso que no tardó en incumplir. Menos de un mes más tarde, el nuevo ministro de Hacienda, Don Elías Bedoya, autorizó una emisión secreta de bonos para financiar los preparativos de guerra y cancelar deudas y sueldos pendientes¹⁸⁰. Para no violar de forma tan flagrante el contrato con Buschental, se estipuló que los nuevos títulos no podrían usarse directamente para el pago de impuestos sino que reemplazarían a las letras de aduana, documentos a seis meses girados por los importadores para la cancelación de sus deudas con el fisco. Se trataba de una distinción artificiosa que el ministro debió defender ante la Cámara de Diputados al decidir ésta su interpelación. Presionado, el Gobierno terminó retrocediendo y el 9 de agosto hizo público un decreto en el

¹⁷⁷ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 127.

¹⁷⁸ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹⁷⁹ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 128; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 360.

¹⁸⁰ Los títulos devengaban el 2% mensual. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 128.

que ordenaba que la aduana de Rosario, la única realmente relevante, admitiese sólo los bonos Buschental¹⁸¹.

El Gobierno no previó la reacción de los tenedores de los bonos de Bedoya. En pocas semanas la ciudad de Rosario había sido inundada con los nuevos títulos y aquellos que no habían tenido más remedio que recibirlos veían cómo perdían valor con el correr de los días. El propio Gobierno había contribuido a su demérito aceptándolos al 90% de su valor nominal, y con el decreto del 9 de agosto les daba la estocada final: en adelante habría dos categorías de bonos. Los comerciantes y empleados públicos de Rosario encabezaron un movimiento de protesta que fue secundado por la Cámara de Diputados, la cual nuevamente pidió la interpelación del ministro. Le exigieron que explicara con qué fundamento favorecía a ciertos tenedores de deuda pública mientras a otros les desconocía el derecho de utilizar sus títulos en la aduana de Rosario. El ministro admitió que las arcas nacionales se encontraban vacías y el Estado quebrado. Una vez más, el Gobierno se vio forzado a volver sobre sus pasos y, seis días después de la interpelación, el Congreso ordenó a las aduanas de la Nación recibir sin distinciones todos los bonos federales¹⁸².

A pesar del fracaso, el ministro de Hacienda no se dio por vencido y respondió con una serie de medidas que pretendían paliar la crisis y conseguir fondos para sostener el esfuerzo bélico. Primero anunció un aumento del 8% en los impuestos a la importación: llevó la tarifa del 12% al 20% *ad valorem*. En seguida, el 30 de agosto, hizo público un decreto presidencial por el cual las aduanas de Rosario y Santa Fe, más la de Coronda y la de Villa Constitución, si se llegara a instalar, eran arrendadas a Buschental. A cambio el banquero —que actuaba en representación del Barón de Mauá— se comprometió, por un período de dos años, a pagar 90,000 pesos mensuales por la aduana de Rosario y, por el resto, un arriendo proporcional a su recaudación.

¹⁸¹ Las demás aduanas quedaban eximidas de recibir los bonos de Buschental. El decreto establecía además que la mitad de lo recaudado por esa caja fuese destinado a financiar gastos militares y el resto fuese librado en el orden de preferencias fijado por una Comisión *ad hoc*. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 128; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 360-361.

¹⁸² Para fines de junio —cuando cancelaron los sueldos de los funcionarios del Gobierno nacional— los bonos Bedoya ya se habían devaluado un 22%. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, pp. 128; Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 662; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 360-361; Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 93.

Sólo un tercio del canon sería cancelado en efectivo y por el resto el Gobierno recibiría bonos y letras. Finalmente, se estipuló que el adicional del 8% lo retendría el Gobierno aunque Buschental actuaría como agente recaudador. Por este servicio cobraría 5,000 pesos mensuales. Bajo este inusual arreglo, Buschental se hacía cargo de todo el plantel de funcionarios de aduana. El alquiler de las aduanas federales fue el último recurso de un Gobierno quebrado y exigido por la inminencia de la guerra, pero esta medida no alcanzó siquiera para superar la crisis coyuntural. Sólo diez días después de la firma del convenio el Gobierno modificó sus términos y pidió a Buschental incluir en el contrato un anticipo mensual de 12,000 pesos por el que ofreció como garantía el impuesto adicional del 8%¹⁸³.

Fueron meses críticos los que antecedieron a Cepeda y el accionar del ministro de Hacienda no logró concitar apoyo suficiente. Reconocido como un hombre de carácter irascible y con pocas luces en la gestión, Bedoya no tardó en alienar al Congreso que –un mes antes de Cepeda– sancionó una ley por la cual le negaba al Ejecutivo la facultad para emitir bonos por simple decreto. En adelante sólo podría hacerlo durante el receso legislativo y hasta un máximo de 300,000 pesos mensuales, al 2% mensual y amortizables por letras de aduana a seis meses. El resto de emisiones requeriría de la sanción de una ley especial¹⁸⁴.

Así llegó la Confederación a la batalla de Cepeda, con su sistema fiscal colapsado y, a diferencia de Buenos Aires, sin el recurso de emisión monetaria. Para los contemporáneos, la Confederación no logró tener papel moneda porque fracasaron todos los intentos por levantar un fondo de conversión y, por ende, el metálico contra el cual iban a poder canjearse los billetes jamás llegó a ser acuñado. Aunque Urquiza no terminaba de aceptar por qué el papel de Buenos Aires era admitido si éste tampoco contaba con respaldo metálico, la experiencia de esos años había hecho añicos la utopía de la sustentabilidad. Se había instalado la idea de que la construcción de un Estado nacional requería de Buenos Aires y que Buenos Aires sólo sería doblegada bajo el peso

¹⁸³ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 128; Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, pp. 360-361; Fagan a Russell, 24 de septiembre de 1859, F.O. 6/219, despacho N° 65 en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, pp. 92-94.

¹⁸⁴ Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, 128. Hansen, Emilio, *La moneda...*, *op. cit.*, p. 362.

de la espada. Sólo con una victoria contundente sería viable la Confederación¹⁸⁵.

¹⁸⁵ En palabras de Vicente Quesada: “si no triunfamos sobre Buenos Aires no tendremos medios para sobrevivir ya que todas las rentas nacionales para el año próximo están comprometidas para el pago del bono emitido por Bedoya y por los otros títulos emitidos desde entonces”. Carta de Vicente Quesada al gobernador Pujol, Archivo Pujol, en Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 93. Walford cita a Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 621-622.

Capítulo II

Sesiona la Convención Reformadora

El 5 de enero de 1860 se reunió por primera vez la Convención Reformadora porteña. Según lo estipulaba el Pacto de Noviembre, este cuerpo debía examinar la Constitución federal y decidir entre el pedido de enmiendas o la aprobación del texto tal y como había sido jurado por las trece provincias confederadas¹⁸⁶. Las deliberaciones, que muchos imaginaban como un breve trámite, se extendieron más de cuatro meses, despertando suspicacias y crispando las relaciones no sólo entre liberales y nacionalistas sino al interior mismo del partido de Gobierno.

La elección del 25 de diciembre había llevado a la Convención a los mismos individuos que pelearon por el control político de la provincia durante la década del cincuenta. Por el Club de la Libertad resultaron electos Mitre, Valentín y Adolfo Alsina, Sarmiento, Vélez Sarsfield, Obligado, De la Riestra, De Elizalde, Gelly y Obes. Estos hombres se jactaban de ser los fundadores del Estado porteño, protagonistas de las Jornadas de Junio, de la Revolución de Septiembre, de la heroica resistencia al sitio de Buenos Aires, de la batalla de Cepeda¹⁸⁷. Enfrentándolos –bajo el paraguas del Club de la Paz– se

¹⁸⁶ Las reformas propuestas por Buenos Aires serían consideradas por una Convención Nacional *ad hoc* de la que la provincia formaría parte. Por el Pacto, los porteños estaban obligados a aceptar el fallo de esta Convención.

¹⁸⁷ *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1860.

aglutinaban urquicistas, exrosistas y conservadores, un grupo heterogéneo de personajes a quienes unía su oposición al Gobierno liberal¹⁸⁸.

A pesar de que tanto el progresismo como los nacionalistas reconocían la conveniencia de ciertas reformas en el recinto, los bandos parecían irreconciliables. Como se lamenta la prensa liberal, las opiniones estaban muy divididas e inevitablemente al momento de votar pesaban más las simpatías personales que la bondad de las ideas¹⁸⁹. Pero, además de las lealtades personales, los diferenciaban sus proyectos políticos.

Para el antireformismo la reforma constitucional debía ser una tarea conjunta realizada después de la incorporación de Buenos Aires a la Nación; escenario en el cual esperaba haber desbancado a los septembristas. En el partido de la reforma, en cambio, había distintas posiciones. Su ala más conservadora, anclada en el Gobierno provisional, hubiese querido corresponder a Urquiza con un voto de confianza, aprobando la Constitución de 1853 sin cambios. Inicialmente –pero sólo por unas pocas semanas– consiguieron el apoyo de otro sector del partido que presionó, sin éxito, para que Buenos Aires se incorporase a la Confederación a tiempo para participar en las elecciones presidenciales. Convencidos de que con los votos de Buenos Aires Fraguero podría derrotar a Derqui –y apremiados por los plazos fijados por el Pacto– promovieron la aceptación inmediata del texto constitucional. Pero para cuando se inician los debates los plazos habían expirado y la

¹⁸⁸ Mantenían una buena relación con el sector más moderado del Club de la Libertad al punto de que el mitrismo les recrimina a Lavallol y a Tejedor el haber apañado a la oposición. Para una descripción de los personajes más representativos del Club de la Paz, ver *La Patria*, Buenos Aires, 27 y 28 de febrero de 1860.

¹⁸⁹ *La Tribuna* anticipa las divisiones en la Convención: “no hay cuatro hombres que piensen del mismo modo allí, no diremos sobre la constitución en sí misma, pero ni sobre los detalles que ocuparán los debates. Cada uno está preparado para la discusión, pero no por el estudio que no ha hecho de la constitución, sino por sus opiniones al respecto de sus adversarios de posición. ¿Cómo piensa N? Del modo contrario como V piense. ¿Qué, pues, dará ocasión a esas grandes divisiones que autorizan la existencia de los partidos parlamentarios? Nada; y sin embargo la división será profunda en la Convención, sobre los pequeños detalles y reformas incidentales, porque la división está ya hecha sin más causa que el antagonismo personal; sin más propósito que dirigir las cosas, no por distinto camino sino por distintas manos; y sino ¿cuál es la bandera de la oposición al círculo exclusivo, y cuál la garantía de hacerlo mejor que la oposición ofrece al país? Ya no tienen ni el pretexto de la nacionalidad, porque a la nacionalidad marchan hoy todos. A ver, pues, la bandera; a ver, pues, los hombres que ofrecen a Buenos Aires lo que no le hayan dado los que manejan su actualidad política, con todos sus defectos de hombres de estado que la crítica les enrostra”. *La Tribuna*, Buenos Aires, 9 y 10 de enero de 1860.

bancada liberal se alinea detrás de la reforma limitando sus diferencias a la magnitud y al alcance de ellas.

El alegato reformista invocaba la urgencia de avanzar con algunas enmiendas “imprescindibles”. Estas no debían dejarse libradas a un Congreso nacional donde era de suponer que Buenos Aires tendría dificultad en conseguir los votos necesarios para proponer la reforma en el Senado y aprobarla en Diputados, ya que se requerían mayorías de dos tercios en cada cámara. Pero más allá de las imperfecciones del texto constitucional, los liberales veían en las enmiendas una justificación a su política separatista¹⁹⁰. Se abocaron, pues, a hacer la crítica a la Constitución, a su contenido, a la forma como había sido gestada, a los constituyentes y por extensión a Alberdi y a Urquiza.

Los ocho años de secesión no habían sido un capricho o un acto egoísta de Buenos Aires, existían problemas de fondo que debían repararse. Como señalaba Sarmiento en la primera sesión ordinaria, no podía aceptarse una constitución

que no había nacido de la libertad, que no fue examinada por los pueblos, que fue mandada obedecer desde un campamento, en un cuartel general de un ejército. Es sabido, agregaba, que Buenos Aires por error si se quiere, o por cualquier otra causa, mira con antipatía esa constitución, que le tiene prevención y que jamás la unión de los pueblos puede hacerse sólidamente cuando existen esas preocupaciones¹⁹¹.

Dos meses antes el mismo Sarmiento había defendido una posición bien distinta. A principios de diciembre –y urgido por evitar que Derqui se convirtiese en el sucesor de Urquiza– el sanjuanino había apoyado la jura inmediata de la Constitución. Muchos lo acompañaron en este tránsito del antireformismo al reformismo lo que podría explicar por qué en un principio no estuvo del todo claro cuál de las dos posiciones se impondría en la Asamblea. A pesar de la abrumadora victoria liberal en las elecciones de convencionales durante las sesiones preliminares que ocuparon todo el mes de enero ambos círculos pelearon por controlar la mayoría del cuerpo. Fue recién

¹⁹⁰ Ver artículos de Mitre en *El Nacional*, Buenos Aires, 16 de enero, 21 de enero, 28 de enero, 30 y 31 de enero de 1860; 4 de febrero, 6 de febrero, 11 de febrero y 15 de febrero de 1860.

¹⁹¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 742.

cuando quedó constituida la Comisión Examinadora, con una contundente mayoría reformista, que se zanjó esta cuestión.

Viéndose derrotada, la minoría nacionalista –que había quedado reducida a diecisiete convencionales– selló un pacto de silencio, se autoexcluyó de los debates y anunció que votaría en contra de todas las reformas¹⁹². El mutismo de la oposición convirtió al debate en un diálogo entre mitristas y los obligó a conseguir consensos muy amplios dentro de las filas liberales para poder pasar sus propuestas. Era un problema de números: durante los debates la Convención sesionó con un promedio de cuarenta convencionales y con asistencia casi perfecta de los nacionalistas. Esto dejaba al oficialismo con alrededor de veintisiete votos, un escaso margen de seis sobre lo que necesitaba para formar mayoría.

Al entrar en la discusión económica, la mayoría liberal se quebró. De Elizalde y De la Riestra –conspicuos mitristas pero en franca desobediencia a su jefe político– se convirtieron en voceros del provincialismo porteño exigiendo importantes concesiones y garantías de parte del Gobierno federal. Vélez y Sarmiento intentaron, por todos los medios, disciplinar a los economistas pero cuando fracasaron se volvieron hacia el antireformismo pretendiendo su apoyo. Con elocuentes discursos –que combinaban el elogio con el escarnio y la provocación– instaron a los nacionalistas a involucrarse en el debate y a votar responsablemente. La minoría, sin embargo, permaneció en silencio.

La actitud prescindente de los antireformistas era su manera de responder a lo que consideraban artimañas dilatorias de los liberales que, afanosos por eludir la incorporación de la provincia a la Confederación, hacían lo imposible por trabar el curso de la Asamblea Reformadora. Sin enmiendas no habría Convención Nacional, no habría jura de la Constitución, no habría unión.

La interpretación historiográfica coincide, en gran medida, con esta lectura de los acontecimientos y asigna una intencionalidad política a las “demoras” de la Convención. En los primeros meses de 1860 habría recambio de presidente en la Confederación y de gobernador en la provincia de Buenos Aires. El mitrismo esperaba que estas renovaciones inclinasen la balanza de

¹⁹² El silencio en la Asamblea es compensado con una fuerte prédica en la prensa antireformista.

poder en su favor. Más de cien días transcurrieron entre la primera sesión de la Convención porteña y el inicio del debate propiamente dicho. En ese tiempo Urquiza abandonó la presidencia y se recluyó en Entre Ríos, dejando el poder en manos de Derqui, un hombre con un débil caudal político. En Buenos Aires, Mitre reemplazó a Lavallol quien nunca contó con un fuerte respaldo dentro del liberalismo porteño. Mitre, por el contrario, era un líder carismático y enérgico y, considerado por muchos, el hombre indicado para defender la posición de Buenos Aires en la mesa de negociación. Retrasar la incorporación de Buenos Aires a la Confederación tenía además el enorme atractivo de privar a Urquiza del honor de consumar la organización de la Nación durante su mandato presidencial¹⁹³.

II.1 Sesiones preliminares

El mes de enero se consumió en sesiones preparatorias. Antes de dar inicio al debate constitucional fue preciso aprobar las actas electorales, nombrar a las autoridades de la Asamblea y definir las pautas para su funcionamiento¹⁹⁴. Esas primeras reuniones terminaron siendo un certamen donde liberales y nacionalista midieron sus fuerzas. Ya fuese que estuviese en juego la aprobación de un diploma, la sanción del reglamento, la designación de autoridades o la fórmula de juramento, ambos bloques celebraron cada pequeño triunfo como una ansiosa demostración de su superioridad de número. Toda iniciativa era secundada o refutada por una ruidosa barra –de

¹⁹³ Ver Heras, Carlos y García, Carlos F. (eds.), *Reforma Constitucional de 1860. Textos y documentos fundamentales*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Historia Argentina Ricardo Levene, 1961; Lettieri, Alberto R., *La construcción de la República. Buenos Aires en la década de 1850*, tesis inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001; Rivarola, Rodolfo, “Del pacto del 11 de noviembre de 1859 a la Constitución Nacional del 1 de octubre de 1860”, en *Historia Nacional Argentina*, tomo 8, Buenos Aires, 1862; Rosa, José María, *Historia argentina*, tomo 6, Buenos Aires, Editorial Oriente, 1973.

¹⁹⁴ *La Tribuna* recrimina a la Legislatura provincial el no haber reglamentado la ejecución del Pacto de Noviembre dejando librado el funcionamiento de la Asamblea a la buena fe de los convencionales que debían llenar ese vacío apoyándose en los precedentes y, de no existir estos, recurriendo a su sentido común. *La Tribuna*, Buenos Aires, 11 de enero de 1860.

mayoría reformista– indiferente ante las advertencias del presidente del cuerpo¹⁹⁵. Mientras tanto la ciudad seguía atenta los pasos de la Convención.

*

A las nueve y media de la noche del lunes 5 de enero se dio inicio a la sesión inaugural de la Convención Reformadora de Buenos Aires. El gran ausente fue el gobernador Lavallol. No estuvo ahí para presidir el acto de instalación y además instruyó a sus ministros para que se abstuviesen de participar como miembros informantes. Esta deserción fue interpretada como una muestra de distanciamiento entre el ala conservadora del Club de la Libertad –liderada por Lavallol y su ministro de Gobierno– y lo que empezaba a llamarse el mitrismo, la facción que había logrado imponerse en las elecciones del 25 de diciembre¹⁹⁶.

Durante la sesión, que duró poco menos de una hora, los cuarenta y seis convencionales presentes nombraron a las autoridades provisionales, a los miembros que formarían la Comisión de Actas a cargo de aprobar las elecciones de diciembre y decidieron que la Convención se regiría por el Reglamento del Senado¹⁹⁷. La elección de autoridades interinas y del reglamento no resultó problemática¹⁹⁸. Siguiendo la tradición, la presidencia

¹⁹⁵ La prensa antireformista se quejaba constantemente del comportamiento de la barra y de la falta de autoridad mostrada por el presidente. A fines de enero Pesce escribió: “se nos ha dicho que los convencionales harían bien en concurrir a la tercera reunión armados... de paciencia para hacerse respetar de sus iguales y de la barra, que también se creyó elegida del pueblo y representante legítimo de la voluntad general. Olvidábamos: se nos ha dicho que el Sr. presidente de la Convención no está en su puesto y aparece en su sillón más como víctima que como presidente”. *Las Novedades*, Buenos Aires, 25 de enero de 1860.

¹⁹⁶ *La Tribuna*, Buenos Aires, 21 de enero de 1860.

¹⁹⁷ El número total de convencionales electos ascendía a 75. Para el 5 de enero aún faltaban conocerse los resultados de la Duodécima Sección de Campaña (Bahía Blanca y Patagones). Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 5 de enero de 1860.

¹⁹⁸ Aunque un sector de la prensa reformista cuestionó la decisión de regirse por el reglamento del Senado. Según *La Tribuna*: “por ese reglamento los electos no pueden tomar parte en los exámenes de las actas ni por consiguiente en la discusión y votación. Resulta de esto que la elección de la ciudad tiene que ser discutida, aprobada o desaprobada por los elegidos en la campaña. Si primero se pusiese a discusión la elección de la Capital y fuese desaprobada, ¿quién toma en consideración la elección de la campaña? Ellos mismos, por secciones, se dirá. De esto no dice nada el reglamento del Senado y por consiguiente no hay regla, contestamos nosotros”. Proponen que se “ponga a discusión toda la elección, tanto de la ciudad como de la campaña y después de la discusión general votar en particular individuo por individuo, retirándose a las antecámaras las personas cuya elección se ponga a discusión”. *La Tribuna*, Buenos Aires, 7 y 8 de enero de 1860. Ver también *Las Novedades*, Buenos Aires, 7 y 8 de enero de 1860.

recayó en el representante de mayor edad, en este caso en el Coronel Albariños, y la secretaría en el más joven, el Dr. Juan A. García.

Otra historia fue el nombramiento de la Comisión de Actas que debía dictaminar sobre la validez de las elecciones. El Club de la Paz había objetado el resultado por la capital alegando que sus adversarios obstruyeron la votación en las parroquias donde se encontraban en minoría. Los liberales respondieron que la oposición ni se había molestado en abandonar sus hogares para ir a votar y que en San Telmo y Balvanera –donde se los acusaba de haber levantado las mesas de sufragio– habían sido los mismos socios del Club de la Paz los que se habían retirado “obedeciendo órdenes de abstención”, a pesar de que en esas parroquias se votaba libremente. En los días que siguieron a la elección, los nacionalistas recolectaron firmas en apoyo a su reclamo e hicieron públicas sus quejas a través de la prensa. Empezaron a circular rumores sobre el destino de las firmas que no contribuyeron a apaciguar los ánimos: estas acompañarían la presentación de una protesta formal ante el Congreso o ante el Gobierno de la Confederación¹⁹⁹.

Para cuando llegó el momento de elegir la Comisión de Actas parecía haber mucho en juego, al menos para los liberales. Aunque la votación fue pareja, el oficialismo perdió la mayoría: sólo dos de los cinco escaños fueron ocupados por el Club de la Libertad (Barros Pazos y Antonio Cruz Obligado) y tres por el antireformismo (con Cazón, Carrasco y Lezica)²⁰⁰. Los liberales temían que la oposición declarase nulas las elecciones por la capital y que el gobernador Lavallol –dando la espalda a su partido– apoyase la moción²⁰¹. Sus órganos de prensa empezaron una campaña admonitoria sobre las posibles consecuencias de semejante maniobra.

¹⁹⁹ *La Tribuna*, Buenos Aires, 25 de enero de 1860; *Las Novedades*, Buenos Aires, 20 de enero de 1860.

²⁰⁰ El Club de la Libertad impulsó las nominaciones de Barros Pazos, Obligado, Lezica, Molina y Cantilo. El antireformismo propuso a Carreras, Frías, Domínguez, Carrasco y Cazón. Los más votados resultaron ser Lezica (28 votos), A. C. Obligado (27 votos), Carrasco (24 votos), Barros Pazos (22 votos) y Cazón (21 votos). Ver *Las Novedades*, Buenos Aires, 7 y 8 de enero de 1860; *La Tribuna*, Buenos Aires, 7 y 8 de enero de 1860.

²⁰¹ *Las Novedades*, Buenos Aires, 7 y 8 de enero de 1860; *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 y 3 de enero de 1860; *La Tribuna*, Buenos Aires, 7 y 8 de enero de 1860. Otro rumor que circulaba en esas semanas: los nacionalistas renunciarían a sus bancas para así forzar una nueva convocatoria a elecciones por la capital. Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 y 3 de enero de 1860.

El 23 de enero se reunió la Convención a escuchar el veredicto de la Comisión de Actas²⁰². Carrasco, como miembro informante, anunció el resultado de sus trabajos que ratificaban la validez de las elecciones de ciudad y campaña y presentó a la Asamblea el proyecto de aprobación de diplomas²⁰³. Se procedió a votar el proyecto en general, que fue aprobado por unanimidad. La tranquilidad de la sala hacía esperar que el asunto terminase pacíficamente, pero cuando llegó el momento de la votación por artículos se complicó el panorama.

La Comisión había presentado un proyecto de decreto con dos artículos, el artículo 1º se refería a las elecciones de la ciudad y el 2º a las de la campaña²⁰⁴. Se aprobó por unanimidad el artículo 1º. Al momento de tratar el artículo 2º, Sarmiento pidió que se vote por secciones electorales ya que, a diferencia de la ciudad, no se trataba de un partido único²⁰⁵. Su moción fue aceptada y empezó pues la votación por incisos. Cuando sólo faltaba aprobar la sección 14ª, por la que había resultado electo el coronel Paunero, la sesión dio un giro inesperado. Marcelino Ugarte objetó el diploma del coronel ya que, a su juicio, no cumplía con el requisito de ciudadanía²⁰⁶.

La bancada reformista tomó la intervención de Ugarte como una declaración de guerra. No negaban que Paunero hubiese nacido en Montevideo o que al momento de constituirse el Estado Oriental del Uruguay él no hubiese optado por naturalizarse argentino. Pero esos no eran argumentos aceptables para los liberales que combatieron la iniciativa de Ugarte alentados por la barra. El episodio terminó con un ríspido intercambio entre Adolfo Alsina y Vicente Fidel López que, después de ocho años de autoexilio en Montevideo, había regresado a Buenos Aires para participar en la Convención.

²⁰² Ese día se celebra la Segunda Sesión Preliminar.

²⁰³ Ya había trascendido que la decisión sería validar las elecciones. Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 25 de enero de 1860; *Las Novedades*, Buenos Aires, 20 de enero de 1860.

²⁰⁴ Para economizar tiempo, Carrasco proponía que la Asamblea en plenario votase ambos artículos. Algunos convencionales se opusieron objetando que debía votarse candidato por candidato ya que –en palabras de Mármol– “hay algo de ridículo en que uno mismo vote por su elección”. Después de una larga discusión, terminó imponiéndose la propuesta de la Comisión. Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 709.

²⁰⁵ De esta opinión eran los Sres. Sarmiento, Elizalde y Mármol. Sáenz Peña y Esteves Saguí apoyaban una votación general.

²⁰⁶ El episodio por la elección del coronel Paunero tuvo una fuerte repercusión en la prensa. Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 25 y 27 de enero de 1860; *Las Novedades*, Buenos Aires, 25 de enero de 1860; *La Paz*, Buenos Aires, 27 de enero de 1860.

López había pedido la palabra en apoyo de Ugarte. No se trataba de ser generosos ni de revisar los antecedentes históricos, como sugería el reformismo, sino de respetar lo prescrito en la Constitución provincial:

se trata únicamente de saber si es cierto que la constitución, que es una ley de la que no podemos prescindir, excluye de la ciudadanía pasiva a los extranjeros que no han llenado los 10 años de ciudadanía que prescribe su texto, y a los ciudadanos que hayan aceptado empleos de otro Gobierno²⁰⁷.

El liberalismo, que desde las Jornadas de Junio consideraba a López su enemigo, no iba a dejar pasar la oportunidad de ponerlo en su lugar. Adolfo Alsina no le dejó escapatoria:

se ha hecho mucho hincapié en la constitución del Estado, y lo más sorprendente es que ese hincapié, ha sido hecho por los que más han combatido la misma constitución. Se ha hablado también demasiado de las cualidades que deben tener los Diputados a la Convención. [...] Yo le preguntaría al Sr. Dr. López, que ha venido de Montevideo a sentarse en ese lugar, si ha leído un artículo de la constitución según el cual el que no esté enrolado en la guardia nacional no tiene derecho a ser convencional. Quisiera que me dijese si está enrolado en la guardia nacional²⁰⁸.

Vicente Fidel López no estaba enrolado, ergo, no tenía derecho a ocupar su banca. Ovación de la barra. De Elizalde exigió que se conforme una Comisión para informar sobre el estatus de cada uno de los convencionales. La tensión se volvió insoportable y muchos temían que se llegase a la disolución de la Asamblea. En ese momento intervino Ugarte invocando mesura y logró amainar las voluntades. Sin embargo, la discusión se extendió hasta pasada la medianoche cuando, finalmente, ante la insistencia de Sarmiento, se sometió a votación el inciso correspondiente a la 14^a sección electoral. El reformismo logró imponerse por 12 votos y a partir de ese momento Vicente López no volvió a la Convención²⁰⁹.

²⁰⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 716.

²⁰⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 717.

²⁰⁹ *La Tribuna*, Buenos Aires, 25 de enero de 1860; *La Paz*, Buenos Aires, 27 de enero de 1860.

Superado el incidente por el diploma de Paunero se entró a la discusión de la fórmula de juramento. Lo que solía ser un rápido formalismo adquirió un alto significado político, cada paso servía para medir fuerzas. Esa primera noche no se llegó a ningún acuerdo y el tema fue retomado en la sesión del 25 de enero. ¿Correspondía o no jurar? ¿Era adecuada la fórmula propuesta por la Comisión? ¿Buenos Aires: Estado o provincia?²¹⁰ Los diputados no parecían tener prisa y la discusión se extendió por más de dos horas. Recién sobre las 10 de la noche se llegó a un acuerdo y se decidió posponer la elección de autoridades para la reunión siguiente²¹¹.

La Cuarta Sesión Preparatoria había sido convocada para el 26 de enero, fecha en que debían elegirse las autoridades permanentes de la Asamblea. Cuando el reformismo advirtió que se encontraban en minoría logró abortar la reunión. Se anunció que por motivos de salud el presidente interino, coronel Albariños, no podría presidir y que se levantaba la sesión. Barros Pazos, Rufino de Elizalde, Mariano Saavedra y Sarmiento fueron los primeros en abandonar la sala. Los siguió el resto de la bancada liberal dejando a los nacionalistas rumiando su enojo:

Reunidos en número bastante para tener sesión, pero no conviniéndoles a los dulcamaras que la mayoría se declarase a favor del Dr. Carreras, a quien éstos no aceptaban sino para no parecer derrotados, quisieron tomarse tiempo y mandaron un elixir de resfrío al *presidente viejo* que dirige las sesiones con las aptitudes que todos conocen. Obsecuente él a los deseos de sus socios no concurrió, y oponiéndose ellos a que hubiese sesión por tan grande motivo, puesto que quién sabe si la Patria y la Convención se quedaban de luto, escamotearon la sesión, embotellaron el orden del día, le pusieron corcho y lacre, y saliéndose por distintas puertas dieron por cumplidos sus deberes para con el público, inutilizando la sesión cuyo resultado sabían que iba a serles desfavorable²¹².

²¹⁰ Las susceptibilidades estaban a flor de piel y el uso de la palabra “provincia” por parte del ministro de Gobierno despertó los celos del Estado de Buenos Aires. La Convención había recibido una nota firmada por Tejedor que iba dirigida “A los señores diputados electos para la Convención provincial”. Esto dio pie a dos días de discusión.

²¹¹ La prensa sigue de cerca las discusiones en la Convención. Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 25 y 27 de enero de 1860; *Las Novedades*, Buenos Aires, 25 y 27 de enero de 1860.

²¹² *La Paz*, Buenos Aires, 28 de enero de 1860. Ver también *Las Novedades*, Buenos Aires, 29 de enero de 1860.

Pero fue una conquista efímera para el Club de la Libertad porque en la reunión siguiente los nacionalistas lograron sostener la mayoría y hacerse con la presidencia y la vicepresidencia de la Cámara²¹³. La prensa antireformista celebró su triunfo y se entusiasmó con lograr también el control de la Comisión Examinadora. Según *La Patria*, la formación de la Comisión de Actas había sido mixta, la ratificación de Paunero un “acto de generosidad” pero a partir de la discusión de la fórmula de juramento había empezado a marcarse la mayoría y con la elección de autoridades había quedado claro quién la tenía²¹⁴.

Los liberales habían maniobrado con habilidad para disimular su derrota. Al iniciarse la votación, cuando ya era evidente que se imponía el antireformismo, abandonaron a su candidato para apoyar a Carreras y disfrazar así su fracaso²¹⁵. No obstante, sus órganos de prensa sí acusaron el golpe y furiosos les recordaron a quién debían su banca en la Convención:

Los clubes parroquiales y el Club Libertad que tenían la certidumbre del espléndido triunfo que obtendrían el 25 de diciembre pudieron muy bien excluirlos de su lista y excluidos habrían quedado de la Convención. [...]
Sin el triunfo de los clubes parroquiales y del Club Libertad, esa aparente mayoría no tendría hoy en su seno a los señores Frías, Carrasco, Pérez, Ugarte, Domínguez, Esteves Seguí y Cazón, miembros conspicuos de ella.
Estos caballeros están allí merced a la generosidad de los que miran como adversarios, y que, considerándose realmente mayoría, les niegan hasta la posibilidad de obtener siquiera el segundo vicepresidente²¹⁶.

²¹³ La Cuarta Sesión Preparatoria tuvo lugar el 31 de enero de 1860.

²¹⁴ *La Patria*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1860; *Las Novedades*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1860. La prensa liberal responde indignada ante tanto triunfalismo:

“¡Que regocijo tan pueril! No parecen hombres serios.

“Ellos mismos se pasman de lo que están presenciando y apenas lo creen; lo miran como un sueño.

“Se miran allí, se cuentan, se disciplinan, forman en columna cerrada y luego maniobran.

“Después, con la ceguedad de partidarios, dicen *no*, solamente porque los otros dicen *sí*. (...)

“Los que creen que son la mayoría en la Convención y hacen alarde de número a cada paso que se da en ella están allí en ese guarismo porque sus adversarios generosos lo han querido así”. *La Tribuna*, Buenos Aires, 3, 4 y 5 de enero de 1860.

²¹⁵ *La Patria*, Buenos Aires, 27 y 28 de marzo de 1860.

²¹⁶ *La Tribuna*, Buenos Aires, 3, 4 y 5 de enero de 1860.

¿Y cómo habían pagado los *moderados*? Traicionando los ideales de la Revolución de Septiembre. Una vez en la Convención pretendieron privar a Buenos Aires de su derecho a tomar parte en la ley común que había de regirla, un derecho que hasta Urquiza le había reconocido²¹⁷. Los responsables de tal situación eran Lavallol y Tejedor, ellos habían apañado a la oposición, los organizaron en partido y los hicieron elegir:

El Gobierno provisorio, por una falsa apreciación de la época y de los hombres, ha colocado las cosas en la situación en que están.

El pacto era para Buenos Aires el triunfo más pacífico y honorable de la revolución de septiembre, como era para la Confederación una alta conquista en su propósito de nacionalización. Todos debíamos entendernos con facilidad y con placer, mientras la transición se conservase en su verdadero espíritu.

Pero el Gobierno provisorio tuvo el antojo de crearse en la imaginación un partido que él llamó *moderado*. [...] Se lo creó, habló con él y lo abrazó y lo besó entre su mente, y sin más, ni más, lo sentó en la Convención, plantando en la tierra que debía recibir la simiente de la fraternidad y la paz, la semilla de la discordia y de las más serias dificultades para la reconstrucción nacional que el pacto buscaba²¹⁸.

Pero aún no se habían repartido todas las cartas, faltaba elegir a la Comisión Examinadora que sería la encargada de emitir el veredicto con respecto a la reforma.

II.2 Primera Sesión Ordinaria

La del 6 de febrero fue una sesión muy reñida en la que ambas facciones se disputaron voto a voto el control de la Convención y fueron modificando su estrategia a lo largo de la noche según el resultado de sus guarismos. En un primer momento fue el antireformismo el que presionó para que se nombrase la Comisión Examinadora y los liberales, sabiéndose en minoría, se resistían. Sarmiento –en su afán dilatorio– instó a la Asamblea a constituirse en

²¹⁷ *La Tribuna* lo pone en términos aún más dramáticos: “Si se hubiera pasado por encima de los cadáveres de seis mil guardias nacionales en las trincheras, ¿qué más se hubiera pretendido que la aceptación inmediata de la Constitución federal?”, *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1860.

²¹⁸ *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1860.

Comisión: “el Pacto de Noviembre nos ordena examinar la constitución, no examinar un proyecto de reforma que presente una Comisión”²¹⁹.

Había llegado el momento de subsanar un pecado de origen que manchaba la Constitución nacional, dice el sanjuanino, “nacida en medio de la guerra”, “mandada a obedecer desde un campamento militar” por los mismos “dos o tres hombres” que la habían improvisado y cuya competencia él ponía en duda, promulgada en tiempos en los que “no habían debates porque no había pueblo”, tampoco había sido publicada porque entonces no había prensa ni libertad en la Confederación²²⁰. Faltaba pues ese debate originario sin el cual ninguna constitución puede alcanzar la adhesión de un pueblo.

Pero además de esa falla en la génesis, Sarmiento advirtió que el texto constitucional adolecía de “defectos tales que hacían imposible su adopción lisa y llana”²²¹. ¿En qué pensaban quienes proponían esperar a 1863 con el sólo objeto de respetar el artículo constitucional que autorizaba reformas recién pasados los diez años de la sanción? ¿Recordaban que eran necesarios dos tercios de los votos de ambas cámaras tan sólo para proponer la reforma? ¿Qué enmiendas estaría dispuesto a votar ese Congreso?²²² ¿Barra y Guido, senadores por San Juan que ni siquiera habían visitado esa provincia, votarían por incluir el requisito de residencia como figuraba en la Constitución norteamericana? No señores, dice Sarmiento, el Pacto de Noviembre brindaba

²¹⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 743.

Domínguez le responderá unos días más tarde desde las páginas de *La Patria*: “La idea de constituir la Cámara en Comisión no era aceptable para los que desean arribar a un resultado útil, sin agitar pasiones: el Sr. Sarmiento la propuso aquella noche creyendo estar en minoría”. *La Patria*, Buenos Aires, 18 de febrero de 1860.

Esta propuesta ya había sido anticipada por *La Tribuna* que en una serie de artículos en los que propone empezar con un debate de principios en el plenario para “conocer” la voluntad de los convencionales y seguir con un trabajo detallado en Comisión. Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 2 y 3 de enero y 11 de enero de 1860. Para repercusiones en la prensa del discurso de Sarmiento ver “Opinión del S. Sarmiento” en *La Patria*, Buenos Aires, 8 de febrero de 1860, “La Convención. Sesión del lunes 6” en *Las Novedades*, Buenos Aires, 8 de febrero de 1860, “Debates de la Convención” en *La Patria*, 9 de febrero de 1860.

²²⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 742. *La Patria* le responde anunciando que a partir de esa fecha empezará a publicar los Diarios de Sesiones del Congreso Constituyente de 1853 y así reivindicar a quienes participaron en su redacción y en los debates posteriores que llevaron a su promulgación y aceptación por parte de las Legislaturas provinciales. Ver *La Patria*, Buenos Aires, 9 de febrero de 1860.

²²¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 744.

²²² Los senadores servían por períodos de nueve años y los diputados por seis así que no había demasiado misterio respecto de la composición del Congreso de 1863.

a Buenos Aires una oportunidad única de corregir la Constitución y esa oportunidad no podía desperdiciarse²²³.

Pérez lo acusó de empujar a la Convención al campo de las divagaciones y continuó presionando para elegir una Comisión y evitar así discusiones “vagas” e “irreflexivas”, “sin orden, sin método, sin preparaciones suficientes”, “que tocando a todo no tocan a nada” sembrando una “lamentable confusión de ideas”²²⁴. Pero los liberales resisten y la discusión se extiende por varias horas.

De pronto, hacia el filo de la medianoche, se revirtió la situación. El reformismo había conseguido refuerzos, lograron que Gutiérrez preste juramento y que se apersonen cuatro diputados a los que muy probablemente sacaron de sus camas. Entonces Mármol instó a que el asunto fuese resuelto esa noche mientras que Luis Sáenz Peña, antireformista, adujo que –no estando en el orden del día y dado lo trascendente de la votación– debía posponerse hasta la siguiente sesión.

Después de un tenso intercambio los liberales lograron que se vote y consiguieron una victoria aplastante: seis de las siete bancas quedaron en manos del reformismo.

II.3 La Comisión Examinadora

La formación de la Comisión Examinadora marcó la derrota definitiva del antireformismo. Habían resultado electos Mitre, Vélez, Sarmiento, Antonio Cruz Obligado, Mármol, Barros Pazos y Luis Domínguez²²⁵. Los tres primeros formaban el corazón del mitrismo, un sector del Club de la Libertad, y Obligado era a todas luces un hombre del partido de la reforma. Barros Pazos –aunque visto como un moderado en sus posiciones políticas– había estado

²²³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 743.

²²⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 746.

²²⁵ El resultado de la votación fue: Veléz Sarfield, 25 votos; Barros Pazos, 27 votos; Mitre, 32 votos; Sarmiento, 33 votos; Mármol, 33 votos; L. Domínguez, 28 votos; A. C. Obligado, 27 votos. Según Scobie y Cháneton, Barros Pazos también formaba parte del bloque antireformista. Sin embargo, tanto la prensa liberal como los diarios antireformistas coinciden en que –salvo Domínguez– la Comisión había quedado compuesta por reformistas. Ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 8 de febrero de 1860; *La Paz*, Buenos Aires, 7 de febrero de 1860; *La Patria*, Buenos Aires, 8 de febrero de 1860. Ver Cháneton, Abel, *Historia de Vélez Sarsfield*, Buenos Aires, Eudeba, 1969; Scobie, James, *La lucha por la consolidación...*, *op. cit.*

cerca del Club de la Libertad durante esos años y llegó incluso a ocupar la cartera de Guerra durante la gobernación de Alsina. Mármol, a pesar de sus vínculos con el Partido Conservador, apoyaba abiertamente la reforma.

El único representante del antireformismo en la Comisión era Domínguez, que desde un principio pensó en excusarse. Los nacionalistas habían quedado muy alarmados con el discurso de Sarmiento. Suponían que la intervención del sanjuanino anticipaba el tratamiento de la Constitución como “simple proyecto de ley” y Domínguez no quería tener nada que ver con el asunto. Pero como había sido Vélez quien lanzara su candidatura, decidió pedirle una entrevista para conocer sus intenciones. Vélez le aseguró que no había motivo alguno de alarma, que esperaba que la discusión sirviese para “disipar muchas prevenciones infundadas” y que las reformas se limitarían a unos pocos artículos. Según el propio Domínguez, quedó tan conmovido por las “ideas franca y decididamente nacionalistas” de Vélez que aceptó participar²²⁶.

La Comisión empezó sus trabajos de inmediato y durante más de dos meses sesionaron ininterrumpidamente²²⁷. Pero a medida que avanzaban las semanas fue perdiendo integrantes. Ya en la tercera reunión Sarmiento y Domínguez tuvieron un fuerte cruce de palabras y Domínguez no volvió a presentarse²²⁸. Barros Pazos se había excusado por sus obligaciones en el Tribunal. Obligado no asistió a muchas de las sesiones de trabajo. Para fines

²²⁶ *La Patria*, Buenos Aires, 18 de febrero de 1860.

²²⁷ El 9 de febrero, en la antesala de la Convención, tuvieron su primera reunión. Allí se definieron las pautas de funcionamiento que guiarían esos meses de trabajo y se nombró a Mitre presidente del cuerpo. Trabajaron durante más de dos meses con sesiones día por medio en las que se consideraron enmiendas para treinta artículos de la Constitución. Los debates internos de la Comisión Examinadora fueron divulgados con el nombre de “El Redactor”, una suerte de resumen de los diarios de sesiones publicado en ocho fascículos. Para repercusión en la prensa de los debates en la Comisión Examinadora, ver *La Tribuna*, Buenos Aires, 15 de febrero de 1860; *La Patria*, Buenos Aires, 24 y 26 de febrero de 1860 y 10 de marzo de 1860.

²²⁸ El enfrentamiento se produjo cuando analizaban la posibilidad de escuchar la opinión de otros convencionales en la Comisión. Domínguez sugirió que –dada la escasa representación del nacionalismo en ese cuerpo– se invitase a alguien de su partido. Al parecer Sarmiento se negó de muy mala manera. A partir de ese incidente se cruzaron cartas a través de la prensa dando cada uno su versión de los hechos. Ver *El Nacional*, Buenos Aires, 15 de febrero de 1860; *La Patria*, Buenos Aires, 16, 17 y 18 de febrero de 1860.

de abril, cuando presentaron sus recomendaciones a la Asamblea, sólo seguían participando activamente Mitre, Sarmiento, Vélez y Mármol²²⁹.

Mitre es quien lleva la batuta en los debates internos y quien redactó el preámbulo al “Informe de la Comisión”. En las páginas de ese documento expone los obstáculos que por medio siglo habían dificultado la organización del país y se encarga de justificar el proyecto de reformas que presenta a consideración de la Asamblea. Retomando argumentos que había adelantado en una serie de artículos que publicó en *El Nacional* durante ese mes de enero, señala que existían causas de orden político y de orden práctico para pedir la reforma de la Constitución de 1853.

En el orden práctico el Informe consignaba la necesidad de armonizar las cláusulas de la Constitución que habían sido derogadas o modificadas por el Pacto de Noviembre y de corregir los defectos que habían aflorado con la experiencia de los siete años de vida constitucional²³⁰. Pesaba en la mente de la Comisión la experiencia de esa primera etapa: los atropellos en San Juan al amparo del artículo 6 que regulaba las intervenciones federales, las veleidades de un Congreso nacional compuesto por representantes alquilones al servicio de Urquiza, la existencia de jueces federales ocupando simultáneamente puestos en tribunales provinciales, los derechos diferenciales que amenazan la posición comercial y económica de Buenos Aires. Desde una perspectiva política —e incluso moral— el pedido de reformas salvaba el principio de soberanía que hubiera sido violentado si Buenos Aires no ejercía el mismo derecho que usaron las provincias en 1853²³¹.

Pero el texto constitucional debía reconocer este modo de ser peculiar del pueblo argentino con sus costumbres, antecedentes históricos e instituciones de hecho sin traicionar su filiación al modelo que los había

²²⁹ Cuando Mitre asume la gobernación y nombra a Sarmiento ministro de Gobierno la situación se torna más complicada. Ante la presión para que los ministros renuncien a la Convención, *La Tribuna* sale a responder (5 de mayo de 1860).

²³⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 767.

²³¹ Según el preámbulo: “...la aceptación simple de la Constitución por parte de Buenos Aires, un mero consentimiento prestado a una ley que no había sido ni era la expresión de su voluntad, desde que había sido dictada por un Congreso en que no se halló representado, ese consentimiento podía parecer el resultado de la violencia o de la presión...”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 767.

inspirado²³². A los ojos de la Comisión, las licencias que se había permitido Alberdi *vis à vis* la Constitución de Filadelfia violaban cuatro preceptos clave de la fórmula de Filadelfia: el principio de soberanía tal y como lo pensaron Madison y Hamilton, la división y el control del poder a través del ya célebre mecanismo de frenos y contrapesos, la idea de representación y el principio de igualdad. Había que recuperar el espíritu de la doctrina federal norteamericana.

Con el texto de Filadelfia como modelo, y la realidad política como condicionante, la Comisión proyectó un cuadro de veinticinco reformas con las que esperaba proteger la autonomía de Buenos Aires –y del resto de las provincias– de los avances del Estado federal. Su atención se centró en los aspectos políticos e institucionales del arreglo pero llegado el momento del debate sobre tablas fue la discusión económica la que capturó el interés de la Asamblea²³³. Los representantes de los sectores con mayor peso económico en la provincia se hicieron escuchar y, de hecho, lograron imponer su agenda demostrando hasta qué punto los porteños entendían que la fórmula para salvaguardar su poderío político era retener la hegemonía económica²³⁴.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de ese debate, dedicaremos las próximas páginas a repasar los ocho días en que se discutieron las reformas propuestas a la Convención.

²³² La Comisión Examinadora reconocía su filiación con el modelo norteamericano y explicitó su influencia en la definición de reformas a la Constitución de 1853: “Una vez aceptado el hecho establecido de la forma federal (que es la ley del Estado, la base sobre la cual se ha pactado y el principio que domina forzosamente todas las reformas que se proyecten), la base de criterio de la Comisión al formular sus reformas ha sido la ciencia y la experiencia de la constitución análoga o semejante, que se reconoce como la más perfecta; la de los Estados Unidos, por ser la más aplicable y haber sido la norma de la constitución de la Confederación. Así, muchas veces ha debido acudir a su texto en caso de duda o deficiencia, utilizando a la vez el caudal de leyes suplementarias que la aclaran, así como el cuerpo de doctrinas que ellas forman; porque sin esto la ley argentina sería en muchas de sus partes letra muerta, sin significado alguno”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 769.

²³³ “La Comisión ha hecho objeto de un estudio especial y detenido de la parte económica de la constitución. Aunque ella no tenga la misma importancia de la parte esencialmente política que afecta los derechos del hombre en sociedad, la Comisión la ha considerado como la más sólida garantía de las instituciones que consagran esos derechos; porque siendo la que más inmediatamente afecta los intereses materiales, la que más directamente influye en la prosperidad pública, es la que más eficazmente contribuye a interesar a los ciudadanos individualmente y a la sociedad como entidad colectiva, en la conservación de sus libertades y en el mantenimiento de la paz”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 782.

²³⁴ Una reconstrucción minuciosa de este debate ha sido desarrollada en el capítulo III.

II.4 Segunda y Tercera Sesión Ordinaria – 24 y 25 de abril

Entre el 6 de febrero y el 24 de abril, mientras la Comisión Examinadora avanzaba con su tarea, hubo cinco citaciones consecutivas abortadas por falta de número. Aunque en las listas de ausentes había tanto Montescos como Capuletos, la prensa liberal no dudó en responsabilizar a Tejedor y al antireformismo de entorpecer deliberadamente los trabajos de la Asamblea²³⁵. Pareciera más bien que los convencionales habían decidido entrar en receso hasta que la Comisión se expidiese, pero el mitrismo – impaciente por avanzar e incapaz de disciplinar a su propia tropa– forzó una sesión en minoría. El 29 de marzo los treinta y cinco diputados que respondieron a la convocatoria dispusieron compeler a los ausentes, admitir las renunciaciones que esperaban tratamiento con el fin de llenar el total legal y solicitar al Gobierno que se cubran las vacantes²³⁶.

La respuesta del Gobierno fue fulminante. En una nota redactada por Tejedor en tono admonitorio advirtió a la Convención que ni congregada en número competente tenía autoridad para pedir que se convoquen elecciones, no eran “un poder constitucional organizado... sino una Comisión con un objeto dado, fuera del cual no es nada”. Los acusó además de haber mostrado una actitud morosa:

La Convención, en fin, ¿está para terminar o no sus trabajos? Si lo primero, la elección que se indica como necesaria resultaría inútil... Si lo segundo, el Gobierno creería faltar a uno de sus más sagrados deberes favoreciendo en lo más mínimo la tendencia que se observa en el cuerpo de prolongar su existencia²³⁷.

²³⁵ La prensa moderada respondió a esta acusación publicando las listas de asistentes y ausentes. Ver *La Patria*, Buenos Aires, 29 de febrero y 31 de marzo de 1860. Ver, también, *La Tribuna*, Buenos Aires, 27 de marzo de 1860.

²³⁶ La sesión en minoría acepta las renunciaciones de Valentín Alsina, Marcelo Gamboa, coronel Conesa y Domingo Olivera. Ver *La Patria*, Buenos Aires, 31 de marzo de 1860. *La Tribuna* defiende lo actuado: “El menor número puede compeler a los inasistentes a que cumplan con los deberes que han contraído admitiendo el cargo porque ellos no tienen la facultad de disolver una Asamblea anulándola por la simple maniobra de no asistir”, *La Tribuna*, Buenos Aires, 28 de marzo de 1860.

²³⁷ Mensaje del Poder Ejecutivo al presidente de la Convención, en Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 750.

Cuando se reunió la Asamblea el 24 de abril para tratar el Informe de la Comisión la atención de la sala fue acaparada por el conflicto con el Poder Ejecutivo. El tono de la respuesta del Gobierno resultó tan inaceptable que terminó alineando los votos de la Convención en favor de lo actuado por la minoría a pesar de que para muchos convencionales, incluso liberales, se había procedido indebidamente. La discusión se extendió a tal punto que una vez resuelto este asunto apenas quedó tiempo para discutir la propuesta de reglamento.

Finalmente el 25 de abril fue presentado el Informe de la Comisión al plenario. Terminada su lectura Vélez pidió la palabra y en medio de una gran expectativa pronunció un discurso que se ha hecho célebre. Abrió con una inesperada y dramática confesión: “debo a mi antigua patria la reparación de un error a que concurrí, en esta misma sala, votando la disolución de la Nación ahora a 33 años”. El *mea culpa* le dio pie a relatar la experiencia del Congreso del año 1827 y a repasar la actitud de Buenos Aires frente a los avatares nacionales. Preparando el ánimo de la Asamblea, recordó las ínfulas autonomistas de Rhode Island y los enormes beneficios que ese esquivo Estado pudo cosechar al sumarse a la federación norteamericana. El paralelo con Buenos Aires era ineludible:

Rhode Island, decían, con sus puertas al Atlántico tiene bastantes rentas del comercio exterior, aunque en ello grave los consumos de los otros Estados que están en el Interior; Rhode Island tiene su fábrica de papel moneda con la que hace creaciones prodigiosas y no le conviene que venga a privársele de tan singulares medios de existencia; Rhode Island es en fin feliz y no puede exponerse a accidentes desgraciados por participar de su fortuna a los otros Estados²³⁸.

Como Buenos Aires, Rhode Island no había participado de la Convención que redactó la Constitución y, cuando el Congreso se la envió para su consideración, la rechazó por 1200 votos contra 300. Finalmente, al cabo de dos años, aquel “Estado engreído” aceptó la constitución sin enmiendas y a partir de ese momento sólo cosechó beneficios:

²³⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 789.

Ahora señores, cuando el habitante de Newport ve las grandes mejoras de aquel puerto y los mil buques que entran y salen para todas las regiones del mundo; cuando el ciudadano de Providencia examina las cien escuelas, los estudios de su famosa Universidad, la numerosa población que su feliz estado ha creado: ahora señores, cuando el viajero en pocas horas recorre todo aquel Estado y ve las numerosas ciudades que lo pueblan, la riqueza de ellas, la garantía efectiva de todos los derechos de los hombres, todos, todos, señores, dan gracias al cielo de haber liberado a Rhode Island del grande error y del gran peligro de haber quedado aislada de los otros Estados de la Unión²³⁹.

De la misma manera, dice Vélez, en el Río de la Plata “los males que se prevén, los odios que puedan existir, todo, todo acabaría con sólo la unión”. Ante una audiencia que escuchaba atónita, Vélez confesó que no creía “enteramente necesaria la reforma de la constitución”²⁴⁰. No existía tal cosa como una constitución perfecta y sin embargo muchos Estados habían alcanzado la felicidad.

Inglaterra había llegado a ser una gran Nación sin haberse dado un texto constitucional. Buenos Aires era un pueblo libre y feliz a pesar de estar regido por una mala constitución, “la peor que yo conozco”, exagera Vélez²⁴¹.

El texto de 1853, aunque adolecía de grandes defectos, era al mismo tiempo “digno de elogio por más de un título”²⁴². Al analizar sus fallas Vélez abandona el tono moderado y sereno y aprovecha la tribuna para descargar su rencor contra Alberdi:

La Constitución de los Estados Unidos ha hecho en setenta años la felicidad de un inmenso continente. Los legisladores argentinos la tomaron por modelo y sobre ella construyeron la constitución que examinamos; pero no respetaron ese texto sagrado y una mano ignorante hizo en ella supresiones o alteraciones de grande importancia, pretendiendo mejorarla. [...] Los autores de la constitución no tenían ni los conocimientos ni la experiencia política de los que formaron el modelo que truncan²⁴³.

²³⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 789.

²⁴⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 790.

²⁴¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 788.

²⁴² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 788.

²⁴³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 791.

La Comisión no había hecho más que restituir los principios del derecho constitucional norteamericano en las partes en las que habían sido violentados. El texto era aún perfectible pero la Comisión se había limitado sólo a proponer las enmiendas más urgentes para “que no se crea que Buenos Aires abriga la pretensión de gobernar a los otros pueblos”²⁴⁴. Las reformas propuestas eran “tres o cuatro artículos”, el resto era el corolario del Pacto y de las disposiciones de la misma Constitución²⁴⁵.

Sus palabras contribuyeron a calmar los ánimos en las filas federales. Sin embargo, su elocuencia no alcanzó para persuadir al antireformismo de apoyar sus propuestas. Después de la votación en general –que fue aprobada por 32 votos contra 17– José Roque Pérez anuncia que su bloque se abstendrá de participar en los debates y votará negativamente en cada caso:

Hemos resuelto dejar que la mayoría determine lo que crea más conveniente según sus ideas y propósitos. Creemos que la constitución puede tener reformas y mejoras, pero siguiendo la inspiración de nuestras ideas políticas nos parece mejor que la unión se opere ya, y que las reformas le subsigan con mayores ventajas, cuando los espíritus estén menos preocupados de la lucha²⁴⁶.

Esta posición forzaría a la mayoría oficialista a unificar posiciones a riesgo de perder la votación en manos del antireformismo. Pero esa noche prefirieron pasar por alto las palabras de Pérez y, evitando responderle, abrieron el debate con la discusión del artículo 3° sobre la ubicación de la capital.

²⁴⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 792.

²⁴⁵ “De ellas la mayor parte son adiciones que amplían o aclaran al texto, o supresiones parciales que tienen por objeto borrar de ella impropiedades o poner en concordancia el texto de los artículos correlativos con los demás artículos reformables; o simples modificaciones. Sólo tres artículos nuevos ha proyectado la Comisión, proponiendo la supresión de otros tantos. Los diez y nueve restantes, aunque de trascendencia política, económica y social, están concebidos en el espíritu de la constitución misma, consultándose los intereses de todos”. “Informe de la Comisión Examinadora”, en Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 768. De hecho, el mismo Vélez declara no haber propuesto más reforma “que una en el Poder judicial a que me obligaba –dice– mi profesión de abogado” y se había limitado a aceptar “las reformas propuestas por los demás, con la más sana intención”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 791.

²⁴⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 794.

La cuestión de la capital era un tema espinoso pues las opiniones se encontraban muy divididas. Ante la falta de acuerdo al interior de la Comisión, y anticipando posiciones irreconciliables en el plenario, se optó por posponer la solución del problema estableciendo que el lugar de residencia de las autoridades federales sería determinado por el Congreso nacional con la aquiescencia de la provincia o provincias que cediesen el territorio²⁴⁷:

Art. 3º: Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación por una ley especial.

Proyecto de reforma

Art. 3º: Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa sesión hecha por una o más Legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse²⁴⁸.

La Asamblea terminó acatando la propuesta de la Comisión y se aprobó la enmienda. Ya era casi medianoche y decidió levantarse la sesión.

II. 4 Cuarta Sesión Ordinaria – 27 de abril

En la sesión del 27 se ocuparon de responderle al antireformismo²⁴⁹. La réplica quedó en manos de Sarmiento que empezó por cuestionar el derecho de la minoría a callar y a preacordar su voto. Según Sarmiento, estaban faltando a sus deberes ya que habían sido elegidos para examinar el texto constitucional “haciendo uso de su razón”, lo que resultaba imposible si se obligaban por un pacto privado a no cambiar de ideas. Además, estaban privando de libertad al resto de diputados para votar con independencia y, por lo tanto, destruyendo el sistema parlamentario.

Con su exuberancia habitual se lanza a comparar la situación de la Convención con la de la Francia revolucionaria: la oposición –donde no faltan hombres religiosos, dice Sarmiento– ha adherido a las doctrinas de

²⁴⁷ Para el debate en la Convención, ver Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, pp. 793-799.

²⁴⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 793.

²⁴⁹ *La Tribuna* presionaba para que voten de acuerdo a su conciencia, diciendo que la conducta de la minoría era “indebida porque coarta la libertad del voto de la mayoría que no puede fraccionarse”. *La Tribuna*, Buenos Aires, 29 de abril de 1860.

Robespierre y Rousseau y con su conspiración de silencio “nos van a causar el mismo desastre”. ¿Y en representación de quién hablaban estos “discípulos de los libros franceses”?²⁵⁰ No era en nombre del pueblo de Buenos Aires sino del ministro de Gobierno Carlos Tejedor que los había puesto donde estaban:

No sé si los señores Convencionales que han venido por la campaña tienen la conciencia de ser la expresión de la voluntad del pueblo. Lo que a mí me consta, lo que han hecho constar después documentos públicos, es que lo eran de la voluntad de un individuo, de un ministro de Gobierno²⁵¹.

Si la intención de Sarmiento fue tender puentes con la oposición, sus palabras no ayudaron demasiado. Irigoyen le respondió indignado que él nunca hubiera ocupado su banca si no creyese representar al partido que lo eligió²⁵², y Ugarte explicó lo obvio: “Exigirnos que hablemos para dar amplia libertad a nuestros adversarios es una pretensión que lleva el sello de la exageración o del candor porque ello importa pedirnos que sacrifiquemos nuestra propia libertad para complacer a la libertad de los otros”²⁵³. La discusión fue subiendo de tono hasta que, por fin, intervino Frías pidiendo moderación e intentando acercar posiciones con la bancada liberal:

Se equivoca el Sr. Sarmiento si cree que nos animan móviles bajos e innobles pasiones. Las palabras del Dr. Vélez han encontrado eco vivísimo en nuestros corazones; así como hemos aplaudido las palabras que ha escrito el general Mitre en la prensa, y que honra a todo Argentino. Discutamos pues con calma. Respétese nuestro silencio²⁵⁴.

Con las palabras de Frías se dio por terminado el incidente y se entró en el orden del día. Lo que quedaba de la noche alcanzó para discutir los artículos 5º y 6º.

²⁵⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 803.

²⁵¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 803.

²⁵² Sarmiento concede que Irigoyen era la excepción: “Es verdad, el Sr. Convencional es una excepción a la regla; había olvidado que había sido elegido por Nadal”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 806. Como acota Cháneton, es curioso que sólo Irigoyen haya respondido a semejante cargo. Ver Cháneton, Abel, *Historia de Vélez...*, *op. cit.*

²⁵³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 805.

²⁵⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 807.

Para el artículo 5º la Comisión proponía suprimir la revisión de las Constituciones provinciales por el Congreso nacional y suspender la condición de gratuidad de la educación²⁵⁵:

Art. 5º: Cada provincia confederada dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación.) Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. *Proyecto de supresión: suprimir lo marcado entre paréntesis*²⁵⁶.

La discusión fue breve. De Elizalde sugirió dos modificaciones adicionales: enumerar todos los ramos que no se delegaban al Gobierno nacional (además de la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria) y suprimir la última frase (“Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”). Después de un tenso intercambio entre Vélez y De Elizalde se terminó aprobando el proyecto de enmienda de la Comisión por veintiséis votos contra diecinueve²⁵⁷.

Luego se entró a la discusión del artículo 6º sobre las intervenciones federales, uno de los que más susceptibilidades despertaba:

Art. 6º: El Gobierno federal interviene, con requisición de las Legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior.

²⁵⁵ En el Informe a la Convención, la Comisión Examinadora señala que el concepto de educación gratuita: “1.- Por principio viola la soberanía provincial porque limita la capacidad de acción del Gobierno provincial sin beneficio alguno para su comunidad. 2.- Por experiencia se ve que Buenos Aires –donde no existe la obligación de gratuidad– es donde más ha avanzado la educación primaria”. “Informe de la Comisión Examinadora”, en Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 773.

²⁵⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 808.

²⁵⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., pp. 807-809.

Proyecto de reforma

Art. 6º: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias, para garantir la forma republicana de Gobierno o repeler invasiones, y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición²⁵⁸.

Sarmiento se ocupó de explicar la posición de la Comisión. Habían “conservado el principio fundamental de la intervención” porque reconocían la obligación del Gobierno federal de custodiar las instituciones provinciales contra la violencia interior y de intervenir en caso de invasiones extranjeras o de una provincia contra otra²⁵⁹. Sin embargo, los abusos cometidos al amparo de esta cláusula demostraban la necesidad de perfeccionarla para proteger la soberanía de las provincias. La modificación propuesta no pretendía ser una solución inviolable, “es sabido señores, dice Sarmiento, que a estas palabras puede hallárseles otra interpretación como a todas las cosas”. Pero el grado de ambigüedad inherente al artículo no debía preocupar a Buenos Aires porque la provincia no era San Juan²⁶⁰.

Dentro de las filas liberales había mucha resistencia y el debate se extendió por varias horas. De Elizalde y Alsina lideraron la discusión reclamando una transcripción literal del texto norteamericano como la única forma de evitar tergiversaciones que le permitiesen al Poder Ejecutivo avanzar sobre las provincias. No basta con transcribir el texto norteamericano –dice Mitre– porque “no es la perfección teórica de la ley [...] lo que vamos buscando, sino que por el contrario estamos operando sobre la carne viva de los pueblos argentinos. Este artículo está empapado con lágrimas, y manchado con sangre y no comprendo cómo puede prescindirse de los hechos acusadores que este artículo representa”²⁶¹.

Alsina había pedido añadir la palabra *exteriores* para acotar los casos en los que el Gobierno federal podía intervenir de parte. Él temía que de mantenerse la redacción original el país tuviese que padecer situaciones absurdas como que cuatrocientos o quinientos hombres invadiesen una provincia con cualquier excusa –instaurar la monarquía, por ejemplo– y que

²⁵⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 809.

²⁵⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 810.

²⁶⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 810.

²⁶¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 815.

detrás de ellos llegase un solícito Gobierno federal presto a intervenir. Pedía garantías para que en el caso de una invasión de otra provincia el Gobierno federal tuviese que esperar a que las autoridades provinciales solicitasen apoyo.

Mitre, Vélez, Sarmiento y Mármol defendieron la propuesta de la Comisión pero, ante la frustración de un sector de su partido y ante el peligro de perder la votación frente al nacionalismo si votaban divididos, Mitre presentó una fórmula de consenso:

Art. 6º: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias, para garantir la forma republicana de Gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubieran sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia²⁶².

Con esta redacción se logró un acuerdo en el bloque reformista y se aprobó la enmienda con treinta votos contra dieciséis. Después de un cuarto intermedio el presidente comprobó que se había retirado un número importante de convencionales y debió levantar la sesión a las 23:30.

II.5 Quinta Sesión Ordinaria – 30 de abril

En la sesión del día 30 de abril se trataron cuatro artículos: el 9º y el 12º referidos a las aduanas, tarifas y regulaciones de navegación; el 15º que se ocupa de la cuestión de la esclavitud; y el 18º dedicado a la defensa de los derechos y garantías individuales.

El debate abrió con la discusión del artículo 9º. Moviada por la experiencia de los derechos diferenciales, la Comisión había propuesto una enmienda que pretendía impedir que el Gobierno federal reincidiese en la aplicación de políticas comerciales discriminatorias:

²⁶² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 816.

Art. 9º: En todo el territorio de la Confederación no habrán más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. *Proyecto de adición (al final): que serán uniformes en toda la Confederación*²⁶³.

Para sectores influyentes de la sociedad porteña esta previsión, aunque necesaria, resultaba del todo insuficiente. En el mejor de los casos se lograrían evitar políticas distorsivas, pero la Comisión había optado por ignorar las consecuencias que la eventual nacionalización de la aduana porteña tendría sobre las finanzas y el papel moneda de la provincia.

En esos meses la prensa liberal había ensayado distintas justificaciones de por qué la provincia no estaba en realidad obligada a entregar la aduana al Gobierno federal, pero a pesar de estos esfuerzos retóricos los porteños no lograban dar con una fórmula aceptable para ambas partes. Sabían que, más allá de los discursos, con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación vendría la cesión de la aduana; se habían comprometido a ello por el Pacto de Noviembre y esa era una condición irrevocable por la simple razón de que el Gobierno nacional no era viable sin esos recursos.

Ese era el estado del debate público cuando se inició la discusión del artículo 9º y De Elizalde sorprendió a la Asamblea con una propuesta que no había sido considerada hasta ese momento. Buenos Aires entregaría sólo una parte de las rentas de aduana –los impuestos de importación– pero las provincias retendrían el derecho de gravar las exportaciones. Correspondía aclarar además en el artículo 9º que los impuestos de aduana debían pagarse en papel moneda provincial, esa sería la mejor protección para la moneda de Buenos Aires.

Los miembros de la Comisión resistieron pero De Elizalde contaba con el apoyo de un sector de la bancada liberal. Vélez, exasperado, perdió el decoro del que había hecho gala en las primeras sesiones mientras Mitre intentaba, sin ningún éxito, alinear a la minoría tras la propuesta de la Comisión. Era una tarea difícil ya que en las filas del antireformismo había muchos hombres de fortuna que simpatizaban con los argumentos de De la Riestra y De Elizalde. Mientras los dulcamaras²⁶⁴ se maltrataban entre ellos la

²⁶³ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 817.

²⁶⁴ Así llamaban a *liberales* sus opositores políticos.

minoría disfrutaba del espectáculo. Su única intervención fue para azuzar la pelea entre sus opositores desatando la furia de Vélez²⁶⁵.

Después de dos horas de discusión Mármol sugirió suspender el debate y darle tiempo a la Comisión Examinadora a considerar la propuesta de De Elizalde. Sin viso de acuerdo –e ignorando a Vélez que insistía en resolver el asunto esa misma noche– el presidente puso a votación la propuesta de Mármol. Esta fue aprobada por una cómoda mayoría. Quedando pues suspendida la discusión se pasó a un cuarto intermedio.

Vueltos a la sala se dio lectura al artículo 12º:

Art. 12º: Los buques destinados de una provincia á otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito. *Proyecto de adición (al final): sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio*²⁶⁶.

Mitre explicó a la Cámara que los autores de la Constitución de 1853 habían copiado esa cláusula de la de Estados Unidos pero suprimiendo la última parte que ahora la Comisión restauraba para defender el principio de igualdad entre las provincias. Nadie tomó la palabra ni en favor ni en contra y la reforma se votó y fue aprobada.

A continuación entró en discusión el artículo 15º que prohibía la esclavitud:

Artículo 15º: En la Confederación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen en el que serán responsables los que los celebrasen y el escribano o funcionario que lo autorice. *Proyecto de adición. (al final): y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República*²⁶⁷.

²⁶⁵ Esa noche cuando Roque Pérez se entrometió en una discusión entre Vélez y De Elizalde, el cordobés lo interrumpió diciendo: “Si son Nacionalistas para hablar así, mejor es que estén callados”. Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 825.

²⁶⁶ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 829.

²⁶⁷ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 829.

Para muchos convencionales esta enmienda era redundante ya que al prohibirse explícitamente la esclavitud quedaba sobreentendido que los esclavos que entrasen en territorio nacional pasaban a ser libres por el solo hecho de pisar suelo argentino. Sin embargo, eso no había impedido que en 1857 Urquiza aceptase firmar un tratado de extradición con Brasil que incluía la entrega de los esclavos que cruzasen la frontera. Esa había sido la condición para otorgar un empréstito que las escuálidas finanzas de la Confederación necesitaban desesperadamente. El tratado fue ratificado pero no llegó a ser canjeado por el Gobierno de Paraná. Esto dio pie a un extenso debate sobre la jerarquía de las leyes en el que ni siquiera hubo acuerdo entre los miembros de la Comisión²⁶⁸. Terminó aprobándose la propuesta de reforma.

La noche cerró con el tratamiento del artículo 18º:

Art. 18º: [...] Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento, los azotes (y las ejecuciones a lanza y cuchillo). Las cárceles de la Confederación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que lo autorice. *Proyecto de supresión. Suprimir lo marcado entre paréntesis*²⁶⁹.

La Comisión encontraba “vergonzoso” conservar esa prescripción. Después de un intercambio sobre la compatibilidad entre la Constitución y el

²⁶⁸ Para detalles de este debate, ver Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., pp. 820 y ss.

²⁶⁹ El texto completo del artículo 18º: “Ningún habitante de la Confederación puede ser penado sin juicio previo, fundado en la ley anterior al hecho de proceso, ni juzgado por comisiones especiales o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio, de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento, los azotes y las ejecuciones a lanza y cuchillo. Las cárceles de la Confederación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que lo autorice. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 834.

Código Militar que aún contemplaba ese tipo de castigos se votó afirmativamente el proyecto de la Comisión y se levantó la sesión²⁷⁰.

II.6 Sexta Sesión Ordinaria – 1^{ro} de mayo

La Sexta Sesión Ordinaria se celebró el 1^{ro} de mayo de 1860. Ese día cesaba en sus funciones el Gobierno provisorio y era la víspera de la elección del nuevo gobernador. Se daba por descontado que la Legislatura elegiría a Mitre para suceder a Lavallol y el líder del Partido Liberal había instruido a sus fieles para que apurasen los trabajos de la Convención Reformadora. Disciplinados, esa noche en la Asamblea se aprobó –casi sin discusión– la reforma de los artículos 30^o, 36^o y la incorporación de tres cláusulas nuevas propuestas por la Comisión Examinadora.

Empezaron con la enmienda al artículo 30^o. Consecuencia del Pacto de Noviembre y refrendada por la existencia misma de la Convención, fue aprobada sin siquiera abrir el debate:

Artículo 30^o: La constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes (*pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos*). La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto. *Proyecto de reforma. Suprimir la parte marcada entre paréntesis*²⁷¹.

A continuación se ocuparon de los tres artículos nuevos propuestos por la Comisión. El primero pretendía limitar la injerencia del Gobierno nacional sobre los medios de prensa. Tras una escueta presentación a cargo de Vélez, y sin ninguna otra intervención, el artículo se votó y fue aprobado.

Propuesta de artículo nuevo: El Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal²⁷².

²⁷⁰ Mitre saldó la discusión diciendo que “la constitución no prohíbe que en el código militar puedan introducirse penalidades que la constitución no autoriza. Los primeros criminalistas del mundo han definido el derecho militar como la excepción del derecho; no está sujeta a ninguna regla”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 836.

²⁷¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 839.

²⁷² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 840.

La segunda adición fue justificada por Sarmiento, quien explicó la necesidad de transcribir de la Constitución norteamericana la enmienda complementaria garante de los derechos individuales. El artículo fue aprobado después de una breve discusión a pesar de que algunos convencionales la encontraban redundante:

Propuesta de artículo nuevo: Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la constitución, no serán entendidas como negación de otros derechos y garantías no enumeradas, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de Gobierno²⁷³.

El tercer agregado que proponía la Comisión defendía la autonomía de los poderes judiciales provinciales:

Propuesta de artículo nuevo: Los jueces de las cortes federales no podrán serlo al mismo tiempo de los tribunales de provincia; ni el servicio federal, tanto en lo civil como en lo militar, dar residencia en la provincia en que se ejerza y que no sea la del domicilio habitual del empleado; entendiéndose esto para los efectos de optar a empleos en la provincia en que accidentalmente se encuentre²⁷⁴.

El presidente de la Cámara, instigado por Mitre, ordenó la votación sin siquiera dar pie al debate pero Vélez interrumpió para explicar el propósito de la Comisión. Se había buscado evitar que se repitiese lo que venía sucediendo en Entre Ríos donde los jueces de la Suprema Corte de Justicia aceptaban al mismo tiempo el cargo de jueces del Tribunal Superior de esa provincia. Nadie pidió la palabra después de Vélez y, sin debate, se votó y aprobó la propuesta de la Comisión.

La última enmienda tratada esa noche se ocupó de los diputados alquilones; legisladores elegidos discrecionalmente por el Poder Ejecutivo para representar a provincias que, en muchos casos, ni siquiera conocían. Inspirada en las buenas o en las malas razones –colocar a los mejores hombres en el Congreso o poblarlo con soldados de la causa– la práctica no sólo violaba

²⁷³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 841.

²⁷⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 844.

el principio de separación de poderes sino que además vulneraba la base de la representación.

Sarmiento –el gran promotor de esta reforma–, ignorando las presiones para economizar tiempo, se enfrascó en una exposición pormenorizada de las razones que motivaron a la Comisión. Nadie tomó la palabra después y la propuesta de la Comisión fue aprobada por mayoría:

Art. 36º: Para ser Diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años y tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio. Agregar al final: *Proyecto de adición. (al final): con tres años de residencia inmediata en la provincia que lo elige*²⁷⁵.

Luego de pasar a un cuarto intermedio Sarmiento tomó la palabra para presentar una moción. Pidió suspender los debates y elevar una queja a la Legislatura provincial en protesta por el mensaje del gobernador saliente. Lavallol había aprovechado su última presentación ante la Legislatura para amonestar al *mitrismo* con un discurso que todos atribuyeron a la pluma de Tejedor. Sin hacer el menor esfuerzo por disimular sus enconos personales ni mantener la compostura llamó a sus correligionarios codiciosos, irresponsables, manipuladores de elecciones,... A los ojos de Tejedor la falta de escrúpulos de “Mitre y su comparsa” había empujando una vez más a Buenos Aires al abismo de la guerra:

El Gobierno provisorio concluye su misión sin dejar consumado el Pacto del 11 de Noviembre. La Convención ha prolongado su existencia más allá de toda esperanza, y contribuido con este solo hecho a mantener vivas las pasiones que han impedido incesantemente la paz. Habíamos ensayado hasta aquí todos los demás medios, las constituciones generales, los tratados aduaneros, la guerra misma. La Convención era la última tabla de salvación de la

²⁷⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, pp. 846-49. El período de residencia para senadores y diputados fue reducido a dos años por la Convención de Santa Fe que aceptó las enmiendas porteñas.

unidad de la República, y parece que se fuera también²⁷⁶.

Sarmiento exigió que se presente una nota a la Legislatura para “deshacer el efecto que pueden haber producido sobre la Asamblea General las palabras del actual Gobierno”. Mitre lo secundó y propuso que se imprima el discurso que acababan de escuchar –“purificado de algunas palabras que se han escapado en el vuelo de la palabra improvisada” – y que se publique como expresión de los sentimientos de la Convención. La moción fue aceptada y se dio por concluida la sesión.

II.7 Séptima Sesión Ordinaria – 7 de mayo

Cuando el día 7 volvió a reunirse la Asamblea, Mitre ya había sido elegido gobernador de Buenos Aires y la mayoría reformista se mostró decidida a terminar con sus labores. El primer punto de la orden del día era el artículo 9º cuyo debate había quedado pendiente a la espera de un nuevo dictamen de la Comisión Examinadora pero Vélez informó a la Asamblea que la Comisión no había podido expedirse por falta de quórum. Tres de sus integrantes –Sarmiento, Mármol y él mismo– habían sostenido una larga conferencia con los señores De Elizalde y Ocampo aunque esta no había alcanzado para cambiar la opinión de los comisionados²⁷⁷.

Vélez advirtió a los convencionales que si pretendían obtener un fallo de la Comisión en mayoría tendrían que nombrar al menos dos convencionales más para integrarla. En ningún momento habían sesionado con más de cinco

²⁷⁶ Mensaje del gobernador Lavallol a la Asamblea Legislativa de Buenos Aires. Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires, año trigésimo nono, Buenos Aires, Imprenta del Comercio del Plata, 1860, p. 74. Pero no se limitó a censurar a la Convención sino que también cuestionó la legitimidad de la Legislatura que en las próximas horas elegiría a su sucesor: “Ni cuando el pueblo se agita en bandos, ni cuando uno de éstos trabaja solo, la elección puede decirse la expresión genuina del pueblo. Mesas electorales, formadas en la lucha misma, sin censo, ni leyes que determinen sus atribuciones y castiguen sus faltas, son máquinas de fabricación de votos para vencer en ciertos casos con el partido a que pertenecen; en otros, para cubrir la indiferencia general; y más de una vez no son los vivos, sino los muertos los que han hecho la elección. Los fanáticos en política pueden felicitarse de presenciar estos espectáculos, de no contar un solo voto de oposición en las urnas electorales ni en las Asambleas Deliberantes. El hombre serio ve más bien un abuso deplorable de las pasiones de partido”.

²⁷⁷ Ocampo era un prestigioso comerciante que operaba en Buenos Aires y en el Interior.

miembros (recordemos que Domínguez y Barros Pazos se habían excusado) y desde que Mitre había asumido la gobernación y Sarmiento la cartera de Gobierno resultaba muy difícil lograr quórum. La Asamblea debía definir también si los ministros y el gobernador estaban inhibidos para actuar como convencionales, como objetaban algunos²⁷⁸.

La Asamblea resolvió que los nuevos funcionarios continuasen en sus puestos de convencionales y rechazó la propuesta de reemplazar a los miembros de la Comisión. Para economizar tiempo, se pospuso la discusión del artículo 9º hasta el día siguiente a la espera de que la Comisión se expidiese. A Vélez no le quedó más remedio que acceder pero hizo público su fastidio: “he oído dos horas al Sr. Elizalde, no me parece que tiene nada más que decirme y he contestado todo lo que hay que contestar. Me parece que el artículo no debe ser reformado en una palabra, sin embargo, lo mismo es esta noche que mañana”²⁷⁹.

El siguiente punto en el orden del día era el artículo 41º. Sarmiento informó que la Comisión había reemplazado su proyecto de reforma por la propuesta de Rufino de Elizalde.

Art. 41º: Sólo ella [la Cámara de Diputados con mayoría de dos tercios] ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente y vicepresidente de la Confederación y a sus ministros, (a los Miembros de ambas Cámaras,) a los de la Corte Suprema de Justicia, (y a los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la constitución, u otros que merezcan pena infamante o de muerte), después de haber conocido de ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros, y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

²⁷⁸ Fue Mármol quien, en el seno de la Comisión, había planteado esta disyuntiva que no tuvo demasiado eco en la Convención. El único que secundó a Mármol fue Alsina que no perdía oportunidad de golpear al mitrismo. Vélez les recriminó su pretensión de privar del derecho a votar a los diputados que más habían trabajado en las reformas. Una vez más, apeló a la historia constitucional norteamericana para convencer a su audiencia: “[en] Estados Unidos cuando se hizo la Convención General estaba el gobernador Randolph y el gobernador Morris. Cuando Massachusetts convocó a una Convención especial para discutir y ver si se había de aceptar la constitución, nombró de convencional al gobernador Hancock que había sido el presidente que firmó la Declaración de la Independencia. New York nombró al gobernador Aiton”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 854.

²⁷⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 855.

Proyecto de reforma:

Solo ella [la Cámara de Diputados con mayoría de dos tercios] ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Confederación, en las causas de responsabilidad que se intentan contra ellos por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes²⁸⁰.

No hubo discusión y se votó por afirmativo.

La reforma del artículo 43º no era más que la aplicación al Senado del requisito de residencia aprobado para la Cámara Baja:

Art. 43º: Son requisitos para ser elegido Senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Confederación y disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente. *Proyecto de reforma. Agregar al final: y además con tres años de residencia inmediata en la provincia que lo elige*²⁸¹.

Se votó y fue aprobado sin discusión. En seguida se abrió el debate del artículo 51º:

Art. 51º: Sólo el Senado inicia las reformas de la constitución. *Proyecto de supresión. Suprimir el artículo en su totalidad*²⁸².

Sarmiento cuestionó la legitimidad de la idea de circunscribir al Senado la iniciativa para una reforma constitucional. La ocasión invitaba a las inevitables referencias a la composición “monstruosa” de esa cámara que Buenos Aires no había tenido “más remedio que aceptar”. Una vez proferidas las críticas de rigor, se votó y se aprobó la abolición del artículo 51º.

²⁸⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 858.

²⁸¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 858.

²⁸² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 858.

El siguiente punto en la agenda era la cláusula 64º, incisos 1, 9, 11 y 28, referidos a las atribuciones del Congreso nacional. Temiendo que una vez más la discusión se empantanase en la cuestión de los derechos de exportación, Vélez propuso aplazar el tratamiento del inciso 1 para el día siguiente en que estaba previsto retomar ese tema con la reforma del artículo 9º. Pero De la Riestra insistió en que habían otros aspectos a considerar en ese inciso que tenían que ver con la defensa del principio de igualdad tal y como lo entendía la Comisión. En su opinión la enmienda –tal y como había sido planteada– no alcanzaba para garantizar la uniformidad de las tarifas:

Artículo 64º (Inciso 1)

Corresponde al Congreso: 1.- Legislar sobre las Aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ella. *Proyecto de adición (al final) los cuales serán uniformes en toda la Confederación conforme a lo estatuido en el artículo 9º*²⁸³.

Según De la Riestra, si se buscaba proteger a las provincias contra la aplicación de políticas discriminatorias la enmienda debía incluir el concepto de la igualdad en el cálculo de los avalúos. Sarmiento y Vélez se opusieron enfáticamente y se desató una álgida discusión en torno a qué podía ser considerado materia constitucional. La dinámica entre Vélez y los economistas del partido no era buena. El legislador cordobés, bastante irritado con ellos, asumió una postura cínica que no contribuía demasiado al acuerdo: “Tómelo a lo serio el señor Diputado”, le advirtió De Elizalde, a lo que Vélez respondió en medio de una risotada general: “No necesito consejos. Tengo la cara más seria que el señor Diputado”²⁸⁴. Como dice Cháneton, “todos sus recursos oratorios fueron puestos en juego, en un magnífico esfuerzo de elocuencia: su erudición, su experiencia, la ironía, el sarcasmo, la impertinencia, la admonición patriótica”²⁸⁵. Si no era posible convencer a De Elizalde y a De la Riestra, al menos disfrutaría irritándolos.

²⁸³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 859.

²⁸⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 861.

²⁸⁵ Cháneton, Abel, *Historia de Vélez...*, op. cit., p. 234.

Llegado a ese punto de la discusión, se abandonó el tratamiento del inciso 1 y continuaron con el inciso 9 del mismo artículo:

Art. 64º (Inciso 9): Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes y crear y suprimir aduanas. *Proyecto de adición. Agregar al final: sin que puedan suprimirse las Aduanas que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación*²⁸⁶.

De la Riestra –preparando el terreno para objetar la propuesta de la Comisión– preguntó si la reforma reflejaba el texto de la Constitución norteamericana. Vélez, que no había tenido tiempo de hacer acopio de paciencia, respondió con otra pregunta: “¿La ha leído el señor Convencional?” y ante el “No, Señor” de De la Riestra, le espetó con desprecio: “Léala entonces”. De Elizalde –intentando serenar las aguas– ponderó la reforma propuesta por la Comisión que, a su juicio, era una garantía eficaz contra la posible supresión de las aduanas existentes en las provincias.

De la Riestra, en cambio, consideraba que estaban degradando las atribuciones del Congreso con una reforma inútil: “¿Quién ha dicho que no puede ser muy conveniente que en una provincia en la que hay dos o tres pequeños puertos, se reduzcan a uno, para mejor fiscalización de los objetos? [...] ¿Quién duda que es objeto de grandes contrabandos algún puerto de Entre Ríos?”²⁸⁷. A pesar de sus esfuerzos De la Riestra no logró adhesiones y la Cámara terminó votando afirmativamente por la propuesta de la Comisión.

Se pasó entonces al inciso 11 del mismo artículo. Le correspondía al Congreso nacional:

Art. 64º (Inciso 11): Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes para toda la Confederación, sobre ciudadanía y naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requieran el establecimiento del juicio por jurados.

Proyecto de reforma

Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación

²⁸⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 862.

²⁸⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 863.

a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones, y especialmente leyes para toda la Confederación; sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de ciudadanía natural, así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requieran el establecimiento del juicio por jurados²⁸⁸.

De Elizalde presionó para excluir de las atribuciones del Congreso nacional la facultad de legislar sobre falsificación de moneda corriente. Puesto que cada Estado tenía –o podía llegar a tener– su propia moneda, les correspondía el derecho de darse legislaciones específicas, dice De Elizalde. La Cámara no apoyó su iniciativa y se votó afirmativamente por la propuesta de la Comisión.

Prosiguieron con el inciso 28 cuya rectificación era consecuencia de la enmienda aprobada para el artículo 5º:

Art. 64º (Inciso 28): (Examinar las Constituciones provinciales y reprobarlas si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta constitución y) hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente constitución al Gobierno de la Confederación Argentina. *Proyecto de supresión. Suprimir lo marcado entre paréntesis*²⁸⁹.

La Asamblea la aprobó sin discusión y se pasó a cuarto intermedio. De regreso en el recinto, el presidente encontró que no podían sesionar por falta de quórum; el reformismo logró recuperar a uno de sus diputados y se reinició el debate.

El siguiente punto en el orden del día era el artículo 83º, inciso 20. Sarmiento explicó que la Comisión había intentado modificar el texto para cumplir con el objetivo de minimizar las reformas. Sin embargo, después de muchas consideraciones, habían llegado a la conclusión de que la única manera de proteger los derechos y garantías individuales era eliminándolo por

²⁸⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 863.

²⁸⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 865.

completo. Nadie tomó la palabra después de Sarmiento y la propuesta fue aprobada sin discusión:

Art. 83º (Inciso 20): Aun estando en sesiones el Congreso, en casos urgentes en que peligre la tranquilidad pública, el presidente podrá por sí solo usar sobre las personas de la facultad limitada en el artículo 23º, dando cuenta a este cuerpo en el término de 10 días desde que comenzó a ejercerla. Pero si el Congreso no hace declaración de sitio, las personas arrestadas, trasladadas de uno a otro punto, serán restituidas al pleno goce de su libertad; a no ser que habiendo sido sujetas a juicio debiesen continuar en arresto por disposición del juez o tribunal que conociere de la causa. *Proyecto de supresión. Suprimir todo el artículo*²⁹⁰.

Pasaron luego al artículo 83º, inciso 23. El proyecto de la Comisión reducía los amplios poderes conferidos al presidente durante los recesos del Congreso limitándolos a la sola potestad de hacer nombramientos interinos. Sarmiento recordó a la Convención lo que estaba ocurriendo en Paraná, donde el presidente llenaba todos los puestos de mayor importancia ignorando al Legislativo. La propuesta de la Comisión era una transcripción de las constituciones de los Estados Unidos y de Chile:

Art. 83º (Inciso 23): En todos los casos en que según los artículos anteriores debe el Poder Ejecutivo proceder con acuerdo del Senado, podrá, durante el receso de éste, proceder por sí solo, dando cuenta de lo obrado a dicha Cámara en la próxima reunión para obtener su aprobación.

Proyecto de reforma

El presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en Comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura²⁹¹.

Nadie tomó la palabra y la enmienda fue aprobada.

Se trató a continuación el artículo 86º. Según Sarmiento el origen de esta cláusula habría sido el temor de que los ministros tomaran decisiones gubernamentales con la sola aprobación del presidente. Para evitarlo, los

²⁹⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 868.

²⁹¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., pp. 868-869.

autores de la Constitución habían incluido este artículo que, a juicio de la Comisión, más que aclarar oscurecía y sentaba las bases para acontecimientos funestos como lo sucedido en San Juan. Esa experiencia, dice Sarmiento, debía servir de lección para prohibir la delegación de las facultades del presidente en otras personas: “Todo esto ha nacido de haber salido de los principios ordinarios: no se puede invocar la orden del presidente sin un decreto que lleve la firma del presidente y de los ministros”. En consecuencia, la Comisión pedía la supresión del artículo:

Art. 86º: Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones (sin previo mandato o consentimiento del presidente de la Confederación) a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.
*Proyecto de supresión. Suprimir lo marcado entre paréntesis*²⁹².

Nadie tomó la palabra después de Sarmiento y se aprobó la propuesta.

Continuó Sarmiento presentando los artículos a ser reformados. Con la modificación del artículo 91º la Comisión había querido agilizar el funcionamiento de la Corte Suprema liberando a sus miembros de la obligación de “una residencia inútil en la Capital” y disminuyendo el excesivo número de jueces²⁹³. En los Estados Unidos, los jueces del tribunal superior no residían en la capital y en un principio fueron sólo seis a pesar de ser una nación de diez y seis millones de habitantes. Nadie tomó la palabra y la reforma se votó y fue aprobada:

Art. 91º: El Poder Judicial de la Confederación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia compuesta de nueve jueces y dos fiscales que residirán en la Capital y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Confederación.

Proyecto de reforma

El Poder Judicial de la Confederación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia compuesta de cuatro jueces y un fiscal que tendrá una reunión anual en la Capital y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Confederación²⁹⁴.

²⁹² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 869.

²⁹³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 870.

²⁹⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 870.

La siguiente reforma también se ocupaba del Poder Judicial. La Comisión proponía excluir de la jurisdicción de las cortes federales los recursos de fuerza y las disputas entre las autoridades públicas de una provincia:

Art. 97º: Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales inferiores de la Confederación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la constitución, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 64º; por las leyes de la Confederación y por los tratados con las naciones extranjeras (de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia); de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima, (de los recursos de fuerza); de los asuntos en que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; entre una provincia y sus propios vecinos; y entre una provincia y un Estado o ciudadano extranjero. *Proyecto de supresión. Suprimir las dos cláusulas marcadas entre paréntesis*²⁹⁵.

Vélez había sido el promotor de esta enmienda y tomó la palabra para defenderla. En caso de conflicto entre los poderes públicos estatales, dice Vélez, lo que rige es la constitución particular de cada Estado. Las leyes nacionales aplicaban exclusivamente a los individuos y –ya que las provincias gozaban de una soberanía tan completa como la soberanía nacional– en las materias que le fueran delegadas. Al alejarse del texto constitucional norteamericano, los autores de la Constitución destruían completamente el sistema federal y la independencia de cada provincia²⁹⁶.

Por otra parte era necesario suprimir la referencia a los recursos de fuerza porque al incluirlos se les daba existencia constitucional. Según Vélez, los recursos de fuerza no tenían relación con la violación de leyes federales sino con la transgresión de las leyes civiles de cada Estado y debían ser

²⁹⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 871.

²⁹⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 871.

resueltos por un Tribunal Eclesiástico. Si nada tenían que ver con la Nación no había ningún motivo para extender hasta allí la jurisdicción nacional²⁹⁷.

Nuevamente De Elizalde tuvo varias objeciones para hacer: debía explicitarse que la resolución de disputas en la aplicación de los códigos civil, criminal y de minería no correspondía al fuero federal; era necesario salvaguardar la jurisdicción del Congreso en los conflictos con los Estados y entre un Estado y el Poder Ejecutivo nacional; faltaba limitar el derecho de desafuero de los cónsules para los diplomáticos de carrera ya que ese privilegio no debía ser conferido a los comerciantes que cumplían encargos consulares,... y la lista continuaba. Vélez y Sarmiento le respondieron punto por punto haciendo hincapié en que la Comisión había respetado letra por letra la redacción de la Constitución norteamericana para poder beneficiarse de la jurisprudencia existente y evitar así interpretaciones maliciosas:

La Comisión, señores, dice Sarmiento, ha tenido especial empeño cuando entró en estos debates, de no salirse de los términos literales, en cuanto era posible, de la constitución de los Estados Unidos: no porque sea más o menos aplicable a nosotros, sino porque nos vamos a encontrar con una jurisprudencia que a nadie le será posible decir, yo opino así²⁹⁸.

Insatisfecho, De Elizalde insistió, pero Vélez le salió al cruce y protagonizaron otra de sus reyertas. Esta vez se impuso Vélez y la Asamblea aprobó el proyecto de reforma de la Comisión.

Para la Comisión la reforma del artículo 101º era un simple reconocimiento al Pacto de Noviembre:

Art. 101º: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno federal. *Proyecto de adición (al final) y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*²⁹⁹.

La Constitución misma reconocía su sujeción a pactos preexistentes. Esa sola admisión le daba a Buenos Aires el derecho de retener los poderes

²⁹⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 872.

²⁹⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 872.

²⁹⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 874.

que se reservó por el Pacto. Nadie respondió y el proyecto se votó y fue aprobado.

La última enmienda aprobada esa noche fue la del artículo 103º. No había nada que discutir ya que se trataba simplemente de reflejar en su redacción los cambios introducidos en el artículo 5º:

Art. 103º: Cada provincia dicta su propia constitución (y antes de ponerla en ejercicio la remite al Congreso para su examen) conforme a lo dispuesto en el artículo 5º. *Proyecto de supresión. Suprimir lo marcado entre paréntesis*³⁰⁰.

De Elizalde sugirió que se le encargue al secretario presentar la lista de las cláusulas que se modificaban como consecuencia de las reformas aprobadas. Además invitó a los convencionales que quisiesen proponer enmiendas a que las presentasen en la próxima sesión. “Mejor que se las guarden”, le respondió Vélez. El presidente intervino y levantó la sesión.

II. 8 Octava Sesión Ordinaria – 8 de mayo

Para la reunión del 8 de mayo, en teoría, sólo quedaban sobre la mesa las objeciones presentadas por los economistas del Club de la Libertad: la cuestión de los derechos de exportación, la inclusión del concepto de avalúos y el pago de los impuestos de aduana en papel moneda. Pero al abrirse la sesión Mármol solicitó que se incluya en el orden del día una modificación al artículo 31º para salvar el principio de *jus solis* sacrificado por el tratado celebrado con la Corona española.

A fines del año 1859 Alberdi, en su empeño por lograr que España reconociese a la Confederación, había firmado un tratado en el que a los hijos de españoles nacidos en territorio argentino se les otorgaba el derecho de optar por la ciudadanía de sus padres y en el que se aceptaban los reclamos españoles por los daños económicos causados por la Guerra de Independencia.

³⁰⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 875.

En el mes de febrero, ni bien asumió Derqui, el Congreso de la Confederación ratificó el tratado desatando una crisis política³⁰¹.

Mármol advirtió a los convencionales que se estaba sacrificando la soberanía y la independencia del país: las demás naciones exigirían un tratamiento equivalente y al cabo de veinticinco años Buenos Aires, de cuya población una mitad era extranjera, tendría ciudadanos de todo el mundo menos de la tierra en la que habían nacido. Esto era inadmisibles para una provincia que había rechazado el principio del *jus sanguinis* en su constitución y que había logrado que las potencias lo reconociesen. Mármol propuso introducir una enmienda que permitiese reabrir la negociación con la Corte de Madrid tomando como base la dificultad que ofrecía Buenos Aires para el cumplimiento del tratado:

Art. 31º: Esta constitución, las leyes de la Confederación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales. *Proyecto de adición (al final): salvo en los tratados [en los que] aquellas provincias no hubiesen tenido representación en el Congreso al tiempo de su aprobación, y que no se le otorguen posteriormente por medio de su Legislatura*³⁰².

Aclamado por la barra, Mármol cerró con una advertencia a sus compañeros de Comisión que se mostraban impacientes por terminar con los debates: “Dejo aquí la palabra en la esperanza de encontrar una franca cooperación en la Convención, reservándome sin embargo el sostener el debate si desgraciadamente hallase resistencias”³⁰³. Sarmiento lo enfrentó –a su juicio con la declaración de derechos y garantías se había salvado ese gran

³⁰¹ Ya en 1857 Alberdi había firmado un primer tratado con España reconociéndole *jus sanguinis* a los hijos de súbditos españoles. Pero en ese momento Paraná había renegado del tratado aduciendo que Alberdi se había extralimitado en sus instrucciones.

³⁰² Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 878. La Convención Nacional *ad hoc* modificó la redacción diciendo que no eran obligatorios para la provincia disidente “los Tratados ratificados después del Pacto del 11 de Noviembre de 1859”. Igualmente tomaría décadas de negociaciones revertir las ventajas otorgadas por Alberdi a la Corona española. En 1863 Balcarce concluyó un primer convenio pero será recién en 1906 que –por una Real Orden– se reconoció de forma definitiva el principio de *jus solis*.

³⁰³ Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, p. 877.

peligro— pero Vélez apoyó la moción y cerró el debate. Se votó entonces y se aprobó la enmienda con aplausos de la barra.

Resuelta la cuestión del *jus solis* se entró en la cuestión económica. De Elizalde y De la Riestra se habían reunido informalmente con Vélez, Sarmiento y Mármol y discutido los tres artículos pendientes sin llegar a ningún acuerdo³⁰⁴. Como la Comisión no había podido reunirse en número suficiente como para emitir un dictamen, Sarmiento propuso abrir el debate para dar a la Asamblea la oportunidad de escuchar las distintas opiniones y que fuese el cuerpo en plenario quien tomase la decisión. Se mostraba confiado en poder empujar su agenda pero claramente falló en sus cálculos. De Elizalde y De la Riestra no sólo habían logrado convencer a Mármol sino que después de reunirse con la Comisión habían cotejado sus ideas “con otras personas de inteligencia” quienes los habían animado a sostener sus opiniones. Llegaban decididos a imponerse.

Seguía pendiente el tema de los derechos de exportación, la cuestión de los pagos de impuestos de aduana en papel moneda provincial y la inclusión del concepto de avalúos. Ninguna de las partes mostraba voluntad de ceder en sus posiciones y muy pronto se empantanó la discusión. Pasada la medianoche, se levantó la sesión sin viso de acuerdo. Recién al día siguiente, y tras varias horas de discursos, Mármol logró que sus compañeros de Comisión cediesen ante las exigencias de sus colegas que para ese momento habían ganado la mayoría de la Asamblea.

En esos dos días se reeditaron los argumentos utilizados hasta entonces. Para De Elizalde y De la Riestra Buenos Aires no debía entrar en la unión sin

³⁰⁴ Se abrió en paralelo el debate de los siguientes artículos:

“Art. 4º: El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de los derechos de importación y exportación de Aduanas, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

“Art. 9º: En todo el territorio de la Confederación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. *Proyecto de adición (al final): que serán uniformes en toda la Confederación*”.

“Art. 64º (Inciso 1): Corresponde al Congreso: 1º Legislar sobre las Aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas. *Proyecto de adición (al final): los cuales serán uniformes en toda la Confederación, conforme a lo estatuido en el artículo 9º*”. Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas..., op. cit.*, pp. 878-879.

reservarse nada de sus rentas; generar fuentes alternativas de financiamiento era una tarea difícil y con un sistema muy concentrado de contribuciones la provincia no tenía otros ingresos que los derechos de importación y exportación; se había comprometido a entregar la aduana, lo que no era lo mismo que resignar todos los derechos que se cobraban en ella; debía reclamarse el pago de impuestos de aduana en el papel moneda de la provincia porque quitarle su uso a la moneda provincial era herirla de muerte; para defender el principio de la igualdad debía exigirse la igualdad en los avalúos.

Vélez retrucó cada una de esas premisas pero con un discurso más político que económico. Los acusó de estar sembrando “estorbos a la nacionalización”, como lo hicieron en 1787 King, Masson y sus aliados, y les auguró el mismo destino: el oprobio y la condena de la opinión pública. Si pudiesen olvidar por un momento esos “números miserables” verían el horizonte inmenso que ofrecía la unión, con beneficios muy superiores a esos sacrificios que tanto pesaban en su mente: Para este “Rhode Island de la América del Sur” los costos de la separación –tanto lo que se gastaba en esfuerzo bélico como las pérdidas para los privados como consecuencia de la guerra y lo que se dejaba de percibir por la inseguridad e inestabilidad– eran mucho más grandes que lo que Buenos Aires tendría que “sacrificar”³⁰⁵. Pero por defender esos “intereses mezquinos” estaban precipitando a Buenos Aires al abismo:

[...] el gran peligro está en la separación de Buenos Aires, y sus más grandes sacrificios en la desunión actual. Por esta desunión acabáis señores de gastar en el año anterior 180 millones, y por cierto que no habéis mejorado en vuestra condición política; lejos de eso los sacrificios de los particulares, la paralización de los capitales, de la emigración, de las empresas industriales; la incertidumbre de cada hombre y la amenaza permanente a los bienes rurales, valen otros 180 millones³⁰⁶.

Las palabras del legislador cordobés no alcanzaron para conmover a De Elizalde y a De la Riestra. La intervención de Sarmiento, sin embargo, abrió una posibilidad de acuerdo. No era el arreglo que él y Vélez esperaban, pero resultó ser la única vía posible. Sarmiento había advertido sobre las

³⁰⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 885.

³⁰⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 885.

consecuencias fiscales inmediatas de suprimir el término *exportación* del artículo 4º. A partir del Pacto y de las reformas Buenos Aires tendría su presupuesto garantizado por cinco años mientras que, sin los derechos de exportación, la Confederación perdería, de un plumazo, entre 400 y 700 mil duros anuales. Sería preferible –dice Sarmiento– limitar a cinco años el cobro de derechos de exportación por parte de la Confederación.

De la Riestra y De Elizalde acogieron la moción y la presentaron como un buen punto de encuentro entre ambas posiciones cuando, en realidad, era una fórmula en la que ellos nada cedían. Zanjado así el asunto de los derechos de exportación se pasó a la cuestión del medio de pago de los impuestos de aduana y de los avalúos. El debate resultaba inconducente y De Elizalde –convencido del favor de los convencionales– presionó para someter a votación su propuesta. Mármol consiguió que se pasase a un cuarto intermedio durante el cual logró que Sarmiento y Vélez accediesen a los pedidos de sus pares. Una vez en el recinto Mármol se dirigió a los convencionales en nombre de la Comisión. Aseguró que no los movía “un pensamiento preconcebido y encerrado en un círculo de hierro”; de hecho admitió que en su seno había “dos voces” y que como gesto de conciliación habían decidido aceptar las propuestas³⁰⁷.

Como todavía existían ciertos puntos de desacuerdo se votó por partes.

Art. 64º (Inciso 1):

Corresponde al Congreso:

Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones sobre que recaigan serán uniformes en toda la Confederación.

Se votó y fue aprobado.

Bien entendido que éste, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por ser su justo equivalente.

Se votó y fue aprobado.

Establecer igualmente los derechos de exportación hasta mil ochocientos sesenta y seis en cuya fecha cesarán como impuesto nacional.

*Se votó y fue aprobado*³⁰⁸.

³⁰⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 908.

³⁰⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 913.

La cuestión económica había sido el último punto a dilucidar. Saldada esta, a la Asamblea ya sólo le quedaba cumplimentar algunos formalismos antes de dar por concluida su tarea.

II.9 Novena Sesión Ordinaria – 11 de mayo

El 11 de mayo se reunió la Convención para aprobar las actas y preparar las comunicaciones al Poder Ejecutivo. Pero al abrirse la sesión Frías pidió la palabra. Hombre de fe, Frías había esperado hasta el final de los debates para proponer a la Convención una reforma adicional:

Art. 2º: La religión católica, apostólica, romana es la religión de la República Argentina, cuyo Gobierno costea su culto. *Proyecto de adición. Agregar al final. El Gobierno le debe la más eficaz protección y sus habitantes el mayor respeto y la más profunda veneración*³⁰⁹.

En una prédica muy *toquevilleana* exhortó a los convencionales a ocuparse menos de las instituciones y a prestar más atención a los hombres destinados a darles vida. No es que creyese que la Constitución carecía de defectos, dice Frías, pero era equivocado explicar los problemas de la sociedad por las leyes imperfectas. Los responsables eran los hombres que carecían de las virtudes necesarias para aplicarlas: “mientras subsista el divorcio entre la libertad y la religión, seremos liberales, si se quiere, pero no libres”.

Una vez más, Estados Unidos sirvió de ejemplo. Para Frías el secreto de esa civilización democrática era la alianza entre religión y libertad: “La estrecha alianza del espíritu liberal y el espíritu religioso trae su origen desde la cuna misma de aquella sociedad [...] a ella y sólo a ella se debe la prosperidad prodigiosa a que aquella Nación se ha elevado. Los norteamericanos fueron libres antes de ser independientes; en aquel país no ha habido propiamente revolución. La Guerra de Independencia no hizo más que cortar los lazos que ligaban a las Colonias con la metrópolis”³¹⁰.

Si Estados Unidos era el modelo, ¿por qué introducir un artículo que no existía en la constitución de esa Nación? “Porque aquí no hay infinitas sectas

³⁰⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 921.

³¹⁰ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 926.

que nos dividan, dice Frías, porque los argentinos son todos católicos y porque los extranjeros que llegan al país, y que deseo lleguen por millares, no piden ni necesitan más cuando no son católicos que la tolerancia de la que han gozado y a la que no se ha opuesto el reconocimiento de una religión de Estado”³¹¹.

Reprochaba que la Constitución no le reconociese a la religión más que un salario y el patronato real –“algo más que salario deben a la religión los pueblos que aspiran a la libertad”–, y citaba como ejemplo a las constituciones de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Santa Fe y Corrientes que declararon la religión católica como religión de Estado.

La iniciativa de Frías desató un acalorado debate que Sarmiento intentó abortar sin ningún éxito. Se escucharon muchas más voces que en la discusión económica, se trataba de un tema en el que cada hombre tenía una opinión propia. A Frías lo apoyaban Acosta y Anchorena pero la bancada liberal, todavía con Vélez y Sarmiento a la batuta, dejó en claro que su propuesta era inaceptable. Gutiérrez le reprochó que la religión era materia de conciencia y que la conciencia no podía estar jamás bajo el imperio de la ley; Sarmiento advirtió que la libertad de los pueblos se consigue por la tolerancia y la libertad de conciencia, Mármol exhortó a defender la separación entre Estado e Iglesia para evitar volver a las épocas en que las religiones esgrimieron las armas. Vélez recordó que el poder federal no debía tener jamás esa facultad ya que de esa manera se privaría a los Estados provinciales de la libertad de elegir su religión.

Y así se sucedieron los argumentos y la discusión parecía no conducir a ninguna parte hasta que Vélez dio la estocada final. Le advirtió a Frías que la cuestión de la religión había aparecido en la Comisión. Había diputados que abogaban porque se eliminasen las palabras “costear el culto”, otros sugerían que directamente se suprimiese el artículo que hablaba de la religión católica. Decididos a eludir una discusión difícil y de consecuencias insondables se había optado por no ocuparse del tema. Vélez le pidió a la Asamblea –donde las opiniones también estaban muy divididas– seguir el mismo camino. Sometida a votación la propuesta de Frías fue rechazada³¹².

³¹¹ Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 926.

³¹² Para la discusión sobre las reformas indirectas, ver Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, pp. 931 a 934.

Después de un cuarto intermedio una comisión formada por Portela, Cantilo y Adolfo Alsina presenta sus conclusiones. Se les había encargado redactar las reformas que se desprendían de las enmiendas aprobadas por la Convención. La Asamblea dio su visto bueno y cuando el presidente se aprestaba a anunciar el fin de los trabajos Vélez pidió la palabra. Al mitrismo le quedaba un punto en la agenda: cambiarle el nombre a la Confederación por el de Provincias Unidas del Río de la Plata.

Vélez se ocupó de dar los fundamentos de orden histórico como justificación la moción. Mármol tomó la palabra y lo apoyó con una proclama inesperada:

Permitidme verter aquí la expresión ingenua y profunda de mis convicciones. Yo no soy federal. No creo que los resultados de este sistema corresponden a las esperanzas que en él se fundan. Creo que si hay un país que deba ser regido por una vigorosa unidad de régimen, es el nuestro. Creo que si hay algún sistema que pueda contribuir a completar la relajación del sentimiento y de la idea nacional, es este sistema federal que da a cada una de nuestras pobres provincias una idea quimérica de su capacidad y un falso sentimiento de independencia y de poder con perjuicio de la capacidad, del poder y de la independencia de acción³¹³.

Aunque aceptaba con resignación la forma federal de Gobierno pedía que al menos se evitase manchar a la Nación con “un nombre odioso por su origen y por sus recordaciones”³¹⁴.

Le tocó a Sarmiento cerrar los debates con un discurso que ha pasado a la posteridad. Bajo el nombre de Provincias Unidas del Río de la Plata, dice el ministro, se reunirían los antiguos enemigos, se olvidarían las viejas disensiones y se abrazarían como hermanos que vuelven a verse después de largos años de separación. Pero como acota Cháneton en su narración de este episodio, el hielo aún no se había roto, los antireformistas presenciaban sin emoción otra de las explosiones oratorias a las que Sarmiento los tenía acostumbrados y el sanjuanino debió sentir que ese era un pobre final para una

³¹³ Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 936.

³¹⁴ Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 936.

página tan importante de la historia de la Nación³¹⁵. Entonces Sarmiento interpeló a la oposición:

es preciso que esta Convención lo diga, que aquella palabra mágica sea un vínculo de unión entre las diversas opiniones que hayan podido dividirla, y que se levanten todos con nosotros diciendo: queremos ser Provincias Unidas del Río de la Plata, a fin de que no haya motivos de desunión en lo sucesivo. Hemos principiado este debate tan difícil en los términos más acres y con el corazón cargado de hiel, pero el debate con la razón, con la verdad, produce siempre los mismos resultados que ha producido aquí. Todas las pasiones hostiles han desaparecido y hoy estamos en fin unidos en los mismos sentimientos. Todos hemos concluido por hacernos justicia³¹⁶.

Una breve anotación en el Diario de Sesiones dice que Sarmiento, “volviendo la vista hacia los bancos de la oposición y poniéndose involuntariamente de pie”, les pidió:

Que se levanten pues y que exclamen con nosotros: queremos unirnos, queremos volver a ser las Provincias Unidas del Río de la Plata³¹⁷.

Una anotación final dice:

La Convención se pone de pie en masa; las tribunas de la barra sofocadas por un inmenso concurso, se conmueven, el presidente y secretarios se levantan de sus asientos y todos los concurrentes, y los convencionales dándose las manos, prorrumpen en gritos de ¡Vivan las Provincias Unidas del Río de la Plata! ¡Viva la Convención de Buenos Aires! ¡Viva

Escriba para introducir texto

³¹⁵ Cháneton, Abel, *Historia de Vélez...*, op. cit., p. 235.

³¹⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 937.

³¹⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 938.

Sarmiento! Disolviéndose la Sala después de declarada por aclamación sancionada la reforma, en medio de la emoción del público³¹⁸.

A las doce y media de la noche se levantó la sesión. Las tareas de la Convención Reformadora de Buenos Aires habían concluido.

II.10 Décima Sesión Ordinaria – 12 de mayo

Para la última sesión celebrada el 12 de mayo quedaban sólo algunas tareas formales que cumplir. Se recibió nota del Poder Ejecutivo –firmada por Mitre y sus ministros Sarmiento, De Elizalde y Gelly y Obes, todos convencionales– anunciando para el día siguiente la celebración de un *Te Deum* por el “feliz resultado” de los trabajos de la Convención. Se leyó y aprobó el Acta Final de Sesiones y el Cuadro de Reformas³¹⁹.

Una declaración final de Luis Sáenz Peña cerró esta última sesión. Explicó que la minoría que votó en contra de las reformas lo hizo con el único objeto de no demorar la unión nacional. “Hemos temido, dice, que la Convención Nacional borrara las reformas que de Buenos Aires se le presenten y que entonces nuestra provincia se hallase colocada en una posición ciertamente vilipendiosa; pero una vez sancionadas aquí esas reformas, nuestros votos y nuestros anhelos serán para que se acepten por la Convención Nacional la mayor parte de las reformas que se le sometán”.

Con esta nota de concordia la Convención dio por terminados sus trabajos. Fue la ilusión de haberla logrado, pero la tempestad no tardaría en llegar.

³¹⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 938.

³¹⁹ El Acta Final habilitaba “al Poder Ejecutivo para presentar a la Convención Nacional, por medio del Ejecutivo Nacional, las reformas que presenta Buenos Aires, algunas para ser discutidas, otras, como ya establecidas y obligatorias en el Pacto de Noviembre”. Ver Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, pp. 946-947.

Capítulo III

El debate económico: aduana, banco, moneda y deuda

En enero de 1860, cuando en Buenos Aires se abrió el debate en torno a la reforma constitucional, el problema central a resolver seguía siendo el mismo que había enfrentado a estos territorios por más de medio siglo: la cuestión de la aduana. La nacionalización de los impuestos al comercio exterior, tributos que en tiempos de la Colonia habían contribuido a financiar los gastos de las ocho intendencias del Río de la Plata, pero que a partir de la ruptura del vínculo nacional en 1820 Buenos Aires había retenido para sí. Cuarenta años más tarde seguía abierto el dilema. ¿Cómo distribuir entre todas las provincias esas rentas que, sin excesiva holgura, alcanzaban apenas para cubrir los gastos de los porteños? Si para Buenos Aires los fondos de aduana representaban cerca del 90% de su recaudación, para la Confederación constituían la única fuente de recursos disponible con la cual solventar el esfuerzo de la organización nacional. La experiencia de la década de 1850 había echado por tierra la utopía autonomista de las provincias reafirmando la convicción de que sin las rentas de aduana no era viable la Nación.

Íntimamente ligada al problema de la aduana estaban las cuestiones del banco y la moneda. Para 1860, Buenos Aires era la única de las catorce provincias que conformarían la Nación Argentina que había logrado consolidar sus instituciones monetarias. Los porteños tenían un banco y tenían papel moneda gracias a que este era recibido para el pago de los impuestos de aduana. A pesar de su historia turbulenta, el peso inconvertible había

subsistido durante más de tres décadas dotando a la economía porteña no sólo de un medio de pago sino además de una formidable herramienta de financiamiento a través del recurso de emisión monetaria. Imprimir billetes, a diferencia de otras formas de crédito, ofrecía una serie de ventajas: su disponibilidad era inmediata, no generaba obligaciones financieras en la forma de amortizaciones ni intereses y el monto de la emisión era definido por las necesidades fiscales y no por el volumen de comercio exterior o por el apetito de los prestamistas. Mientras el resto de Estados provinciales no lograba salir de la miseria, Buenos Aires parecía haber dado con la fórmula para financiarse gratuitamente. Como vimos, Urquiza consumió los años que duró su presidencia aspirando a emular a los porteños pero fracasó una y otra vez.

Cuando se abrió el debate constitucional después de Cepeda la dirigencia porteña aún no había logrado consensuar una posición en torno a estas tres grandes cuestiones: aduana, banco y moneda. Tras la derrota en los campos de batalla, el Gobierno porteño no había tenido más remedio que reconocer los reclamos de las otras trece provincias sobre las rentas de aduana y en el Pacto de Noviembre había quedado consignada la obligación de Buenos Aires de traspasar la aduana a las autoridades nacionales. Pero, también por el Pacto, Buenos Aires se había asegurado que mantendría la propiedad y el control de su banco. En sectores muy influyentes de la sociedad lo que primaba era la desconfianza y la voluntad inquebrantable de resguardar las fuentes de poder económico de la provincia aun a costa de la nacionalidad. Escudados tras el estandarte del federalismo y de la defensa legítima de las prerrogativas de su provincia demandaron y obtuvieron garantías.

Este extraordinario debate tuvo distintos frentes. Por una parte, la polémica cumplió el objetivo de fijar posiciones *vis à vis* con el Gobierno de la Confederación. Otra instancia de la discusión fue entre liberales y nacionalistas porteños. Pero la parte más interesante se dio al interior mismo del partido de gobierno enfrentando a las distintas facciones y quebrando al núcleo duro del mitrismo.

III.1 El debate en torno a la aduana

III.1.1 La cuestión de los derechos diferenciales

Un tema de gran vigencia en Buenos Aires a fines de 1859 era la cuestión de los derechos diferenciales. ¿Cuánto habían golpeado las tarifas diferenciales a su economía? No hay acuerdo al respecto. Aunque la interpretación más extendida es que su efecto fue prácticamente nulo, no faltan quienes sostienen que ese régimen pudo haber sido un golpe devastador para la provincia y que si no llegó a impactar de lleno en su economía fue porque no estuvo en vigencia el tiempo suficiente³²⁰. Como muestra el cuadro III.1, en 1857 –primer año de entrada en vigencia de la controvertida ley– la recaudación de la aduana porteña, lejos de caer, aumentó un 25% pasando de 56 millones de pesos a 70 millones. En julio de 1858, cuando el Congreso de Paraná amplió el alcance de la ley para abarcar también las exportaciones, los porteños sufrieron una caída del 13% en la recaudación. Pero no se mantuvo la tendencia, por el contrario, esa pérdida fue parcialmente recuperada en 1859 con un aumento del 11% en las rentas de aduana que se situaron en torno a los 67 millones de pesos. Con la derogación de los derechos diferenciales, en diciembre de 1859, la recaudación de la aduana porteña aumentó un 18% llegando a los 79 millones de pesos³²¹.

³²⁰ Juan Álvarez sostiene la primera de las posturas. Explica la ligera caída en la recaudación aduanera de Buenos Aires en 1857 por la gran crisis mundial que enfrió el interés por inversiones en el Río de la Plata y golpeó el comercio con la región y no por el nuevo régimen arancelario: “Prácticamente, Buenos Aires casi no sintió el efecto de las nuevas tarifas, decía Álvarez, salvo las inevitables pérdidas que la crisis mundial infligía a los dos contendientes. Merma algo su renta de aduana, y el banco tiene que elevar el tipo del interés, pero el papel moneda oscila poco durante todo el año 1857. Buen síntoma financiero. Alardeando tenerla sin cuidado los derechos diferenciales, en noviembre la Legislatura porteña resuelve reanudar el servicio del empréstito inglés de 1824”. Álvarez, Juan, “Guerra económica...”, *op. cit.*, p. 123.

³²¹ No hay consistencia en las cifras presentadas por otros autores. Walford, por ejemplo, tomó a Martín de Moussy como fuente y para 1857 calcula los ingresos aduaneros en 82,105,211 pesos papel y para 1858 en 74,573,636 pesos papel. Walford, Albert John, “Economic Aspects...”, *op. cit.*, p. 83.

Cuadro III.1
Buenos Aires: impuestos al comercio exterior
(en pesos papel)

Año	Recaudación total	Variación anual	Impuestos a las importaciones	Impuestos a las exportaciones
1854	45.684.024 A		40.708.887	4.975.137
1855	48.846.051 A	7%	43.523.837	5.322.214
1856	55.799.618 A	14%	48.134.087	7.665.531
1857	70.012.949 B	25%		
1858	60.639.432 A	-13%	51.887.379	8.752.053
1859	67.337.872 B	11%		
1860	79.301.472 B	18%		

Excluyen lo recaudado por derechos de puerto y derechos de almacenaje y eslundaje que para los años cincuenta estaban en el orden del 3% de lo recaudado por la aduana. Fuente: (A) Irigoín, A., *Finance, Politics and Economics...*, op. cit., p. 122 (impuestos a las importaciones); 131 (impuestos a las exportaciones); (B) Marichal, Carlos, "Liberalismo y política fiscal...", op. cit., p. 108. Elaboración propia. Ambos autores usan como fuente el Registro Estadístico de Buenos Aires, año 1860, vol. II, Imprenta Argentina de El Nacional, Buenos Aires, 1861, p. 145.

Lo cierto es que más allá de lo que muestran los números, los intentos por neutralizar los derechos diferenciales indicarían que fueron, cuando menos, una amenaza a las finanzas públicas y a las fortunas privadas de los porteños. En la respuesta oficial del Gobierno de la provincia no se encuentra demasiada urgencia ni determinación: el Gobierno se limitó a eliminar algunos impuestos a la navegación y a prohibir la entrada de productos ultramarinos ingresados por puertos de la Confederación. Sin embargo –tanto desde el Gobierno como desde los sectores afectados– se lanzaron una serie de medidas, bastante *sui generis*, que buscaban neutralizar la efectividad de dicho régimen tarifario. Políticas como la habilitación de depósitos en los límites provinciales, donde la mercadería en tránsito estaba eximida del pago de almacenaje y eslundaje durante un año han sido interpretadas como incentivos del Gobierno de Buenos Aires al contrabando³²².

Además, se les acusaba de recurrir a prácticas “censurables y repugnantes... para hostilizar la navegación del Paraná por buques de ultramar”. Concretamente, de sobornar a los prácticos para hacer varar a las embarcaciones o para demorar los viajes con falsos pretextos. Los comerciantes de Rosario reaccionaron exigiendo al Gobierno de Urquiza el

³²² Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, op. cit., pp. 24 y ss.

urgente establecimiento de una comunidad de prácticos para poder proveer a los buques extranjeros con las garantías del caso³²³.

Otra estrategia para evitar los derechos diferenciales habría sido falsear la información sobre el puerto de carga. El *British Packet* del 17 de octubre de 1857 describía el mecanismo y evaluaba las posibilidades de éxito de la operación:

hay un buque que está recibiendo ahora un cargamento surtido para el Rosario, el mismo que deberá hacer el largo viaje de aquí al Río Grande, de donde sacando sus despachos saldrá de nuevo, cumpliendo así con la letra de aquella gravosa ley. Los preparativos para esta expedición contribuyen a dar animación a los almacenes por mayor, pero naturalmente ella es excepcional, y no puede hacerse ningún cálculo seguro sobre su continuación o repetición. En realidad sabemos que se esperan de un momento a otro, procedentes de distintos puertos, varios cargamentos surtidos para el Rosario, lo que contribuirá a disminuir más y más nuestro comercio de tránsito y el de Montevideo, dejando establecido un comercio directo que puede sobrevivir a las causas en que tuvo origen³²⁴.

Declaraciones como las del *Comercio del Plata* del 22 de diciembre de 1859 –a sólo dos días de que se levantasen los derechos diferenciales– evidencian las preocupaciones de los porteños frente al impacto del régimen diferencial:

el aislamiento motivó la ley de los derechos diferenciales, que ahora podemos confesarlo, cortó las alas al movimiento mercantil, en un ochenta por ciento cuando menos; despojó a Buenos Aires en su calidad de depósito directo de todas las importaciones, paralizó el tráfico local, quebró el crédito interior y sigue siendo la causa de la restricción de las especulaciones³²⁵.

Apenas firmado el Pacto de Noviembre empezaron a circular en la Confederación rumores según los cuales Buenos Aires buscaba la derogación

³²³ Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

³²⁴ Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 26. Según Einsick el periódico informaba sobre la existencia de los buques que intentarían esa maniobra y daba los nombres de los cargadores.

³²⁵ Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 38.

de las tarifas diferenciales. Los hechos confirmaron estos temores. El 9 de diciembre el Gobierno provisorio envió a las autoridades de Paraná el pedido de suspensión de las interdicciones comerciales. En la carta entregada por Luís Domínguez, el gobernador Llavallol pedía que Buenos Aires fuese “tratada en un pie de perfecta igualdad con las demás provincias sus hermanas” y que se restableciesen las “francas y amistosas” relaciones comerciales:

...sólo se presenta un obstáculo para que esto último [el comercio] se realice, y es la subsistencia de la ley llamada de Derechos Diferenciales, la cual imponiendo a las mercancías que salen de puertos de esta provincia para las otras litorales, un recargo fuerte de derechos de Aduana, que no pesan sobre los que se despachan del Estado Oriental, coloca a Buenos Aires en una posición desventajosa, y tiende a mantener subsistente el entredicho comercial, a que puso término el pacto del 11 de noviembre. De manera que esa Ley de Derechos Diferenciales que sólo tuvo su razón de ser cuando la familia Argentina estuvo desunida, y que tantos inconvenientes ha ocasionado a ambas fracciones, viene a ser mucho más dañosa para Buenos Aires, precisamente cuando se ha decidido a entrar francamente en la Unión Nacional... esta situación requiere un remedio tanto más pronto, cuanto que los resultados que produce no sólo son en provecho de un país extranjero [Banda Oriental] sino un daño evidente de esta porción importante de la República Argentina, cuya decadencia comercial no puede ser indiferente al Gobierno general, y antes al contrario debe ser objeto de su más esmerada solicitud³²⁶.

El Gobierno de Paraná respondió prontamente al pedido porteño y el 24 de diciembre el vicepresidente Del Carril declaró que quedaban sin efecto las leyes del 19 de julio de 1856 y del 29 de julio de 1858. La reacción en la ciudad de Rosario y entre quienes apoyaban la política diferencial fue muy negativa. Entre ellos estaba el ministro de Hacienda, Elías Bedoya, quien presentó su renuncia para no verse obligado a firmar el decreto de derogación³²⁷. ¿Cuál era la necesidad de suspender los derechos diferenciales? Como seapuró a señalar el diario *La Confederación*, con la entrega de la

³²⁶ “Los derechos diferenciales y las aduanas nacionales”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 26 de enero de 1860.

³²⁷ Según Calvo, Bedoya desconfiaba de la sinceridad de los porteños y temía que lo acordado en el Pacto de Noviembre quedase como “letra muerta”. “Los derechos diferenciales, y las aduanas nacionales (Continuación)”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 26 de enero de 1860.

aduana hubieran cesado las leyes de derechos diferenciales “como una consecuencia natural y fácil sin dejar lugar a dudas respecto a la legitimidad del acto del Gobierno nacional, ni de los verdaderos designios del Gobierno de Buenos Aires...”. Era evidente –decía el diario– que Buenos Aires no pensaba entregar la aduana, a pesar de haberse comprometido a ello en el Pacto de Noviembre. Por el contrario, los porteños pretendían “que estos pueblos se mueran de hambre en la oscuridad” mientras que ellos “disfrutaban a su antojo, en la opulencia y los placeres, el contingente que le llevamos todos”³²⁸.

A pesar de los reclamos, Urquiza no dio marcha atrás y Buenos Aires retomó –de forma casi inmediata– el papel de intermediario que nunca había abandonado del todo. Rosario siguió siendo el puerto de entrada y salida del tráfico de cabotaje hacia Buenos Aires, pero sin recaudar un centavo para el quebrado Tesoro federal. Tres meses más tarde, *La Confederación* daba su versión de la situación:

Desde que se establecieron los Derechos Diferenciales murieron en Buenos Aires los registros, es decir los almacenes que surtían a las provincias de segunda mano. Hoy se han abierto de nuevo... no hay [ahora] frutos en la plaza para los pocos buques que una que otra vez vienen al Rosario. Tenemos que conjurar el monopolio exclusivo de Buenos Aires; tenemos que romper una dependencia que nos absorbe rentas y comercio, que nos arrebata consumidores y productores a la vez, como siervos de un feudalismo comercial, como tributarios viles de un sistema y de una centralización convertida en provecho de una provincia, con menoscabo de los intereses de toda una Nación³²⁹.

III.1.2 Toma de posiciones en la prensa porteña

En el Pacto de Noviembre había quedado consignada la obligación de Buenos Aires de traspasar la aduana a las autoridades nacionales. Sin embargo, no se definieron los términos ni los plazos en los que debía hacerse efectiva dicha transferencia, imprecisión que sería muy pronto capitalizada por la dirigencia porteña. Los liberales habían aceptado los términos del Pacto de Noviembre apremiados por la presencia de Urquiza y su ejército en las puertas de la ciudad, pero a medida que pasaban las semanas y los meses –y que

³²⁸ Artículo del 5 de enero de 1860. Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 39.

³²⁹ Citado en Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario...”, *op. cit.*, p. 40.

ganaban margen de maniobra— la dirigencia porteña fue variando su discurso. Amparados en ese vacío contractual —y una vez que los ejércitos de la Confederación se hallaron lejos— los políticos liberales aventuraron originales interpretaciones que en la mayoría de los casos tergiversaban el espíritu y el contenido del acuerdo. Así es como los criterios en torno a la entrega de la aduana que los sectores liberales hicieron públicos a través de sus órganos de prensa y de comunicaciones oficiales fueron redefiniéndose al ritmo de los acontecimientos políticos de esos meses.

Apenas había transcurrido un mes desde la firma del Pacto cuando los porteños empezaron a explicitar estas ambigüedades. Junto con la noticia de la derogación de los derechos diferenciales había llegado a Buenos Aires la comunicación del nombramiento de Delfín Huergo como comisionado especial a cargo de “hacer efectiva la nacionalización de las Aduanas” de la provincia³³⁰. Se trataba de un gesto más bien simbólico que buscaba calmar los ánimos en la Confederación. El propio Huergo tenía exiguas esperanzas de poder llegar a buen puerto con lo que se le encomendaba pero en Buenos Aires su nombramiento fue muy mal recibido. El Gobierno de Lavallol se apresuró a responder con una nota dirigida al vicepresidente de la Confederación cuyo contenido violaba abiertamente los compromisos asumidos en el Pacto de Familia. La comunicación —fecha 5 de enero de 1860— fue mantenida en estricta reserva hasta fines de enero cuando Calvo —recién llegado de Paraná— la publicó en las páginas de su diario. La nota decía:

El Gobierno de Buenos Aires no piensa ni ha podido pensar jamás que la nacionalización de sus Aduanas importase la entrega material de ellas, al Gobierno de la Confederación. [...]

La nacionalización de las Aduanas de Buenos Aires no puede entenderse sino en el sentido de que este concurrirá con sus rentas entregando el excedente de ellas, al sostén de las atenciones nacionales, después de cubrir sus gastos propios e indispensables.

En hora buena que esas Aduanas deban sujetarse en lo sucesivo a los reglamentos generales que pudiera establecer el Congreso nacional, y a esto sólo es a lo que el tratado puede referirse cuando las saca de jurisdicción privativa de Buenos Aires; pero la ejecución no podría ser llevada a cabo por otra

³³⁰ Decreto de designación del comisionado especial fechado 24 de diciembre de 1860. Transcrito en “Los derechos diferenciales y las aduanas nacionales”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 26 de enero de 1860. La comunicación llevaba la firma de Lavallol y Peña pero Calvo señalaba a Tejedor como su autor.

autoridad que la de este Gobierno a menos que renunciase al ejercicio de la soberanía interna, poniendo el elemento más indispensable de existencia, fuera de la órbita de su acción.

Buenos Aires podría convenir después de incorporado, en que el Gobierno de la Confederación nombrase los inspectores o comisionados que su buen juicio le sugiriese, o que tomase las precauciones necesarias para asegurarse del fiel cumplimiento de los que es [*sic*] estipulase en cuanto a la entrega del excedente de sus rentas, sin por esto exigir más garantía por su parte, que la fe empeñada por el Gobierno nacional, de cubrir el déficit que, no es probable tuviera en su presupuesto³³¹.

Con esta noticia se instaló en la prensa capitalina la discusión en torno a la aduana. La reacción de los diarios no reformistas fue desigual. Por un lado, Calvo y Pesce, desafiando como siempre el sentir popular de los porteños, salieron a exigir la entrega inmediata de la aduana como única vía posible para honrar los compromisos asumidos en el Pacto y, ergo, evitar nuevos derramamientos de sangre³³². *La Patria*, en cambio, guardó silencio y Mansilla, marcando distancia con el resto de la prensa no reformista, sostuvo que solamente una vez realizada la incorporación de la provincia se podría hablar de la nacionalización:

[N]o podemos dejar pasar en silencio los decretos del Gobierno nacional, declarando el uno, que habiendo sido nacionalizada la Aduana de Buenos Aires, se suspenden los derechos diferenciales; y el otro nombrando al Dr. D. Delfin B. Huergo, para que lo represente en la ejecución del artículo 8 del Pacto del 11.

Ante cuestiones de esta naturaleza, ante cuestiones que afectan los derechos de Buenos Aires, como provincia o Estado federal, deben callar las pasiones de círculo; debe desaparecer todo otro interés bastardo. Porque es preciso persuadirse de una vez y para siempre, de que la unión de Buenos Aires no ha de ser sólido [*sic*], ni duradera, si ella no se hace respetando a este pueblo hasta en sus susceptibilidades.

Buenos Aires, no es la débil y desgraciada provincia de San Juan, donde impunemente un ministro

³³¹ Reproducida en “El Pacto de Noviembre y las Aduanas de Buenos Aires”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 5 de abril de 1860.

³³² “Derechos diferenciales”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 25 de enero de 1859, y “Los derechos diferenciales y la Aduana”, en *Las Novedades*, Buenos Aires, 29 de diciembre de 1859.

ambicioso encarcela gobernadores, derroca Legislaturas, echa por tierra la administración de justicia, y conculca las instituciones.

No. Buenos Aires es un pueblo donde sean cuales sean las opiniones que dividen a sus hijos, habrá siempre soldados para defender su dignidad y su decoro³³³.

Y a Mansilla le faltó agregar: su aduana. Para apaciguar los ánimos y convencer a sus lectores de las buenas intenciones del Gobierno de la Confederación, especuló sobre los motivos que podían explicar el desgraciado nombramiento. A su juicio, no encontrando una justificación con la cual presentar ante las cámaras el decreto de suspensión de los derechos diferenciales, Urquiza había echado mano al artículo 8° del Pacto de Noviembre. En lugar de fundamentar su decisión en “razones de conveniencia, de alta y buena política” había optado por darle una interpretación “forzosa” al acuerdo. Esto lo obligaba –aunque fuese por mera formalidad– a la nominación de Huergo. Para Mansilla, las intenciones del Gobierno de Paraná eran las mejores y para convencer a su audiencia transcribió parte de un indignado artículo publicado por Barra en *La Confederación*:

Ahora nosotros podemos afirmar que los derechos diferenciales han sido derogados sin compensación de ninguna clase, y sin más condiciones que las del Pacto del 11 de Noviembre.

El Sr. Dr. D. Delfín Huergo ha sido comisionado únicamente para lo que expresa el decreto (...) para gestionar ante este Gobierno sobre el modo y tiempo de hacer efectiva la nacionalización de las Aduanas de que se refiere el pacto. En eso no hay plazo ninguna [sic] fatal, y la cosa se hará cuando *bona fide* sea posible.

No hay absolutamente nada más sobre este particular: lo sabemos de buen origen³³⁴.

Más allá de cuáles fueron efectivamente las intenciones de Urquiza, esta designación aceleraba los tiempos, y era justamente a dilatarlos a lo jugaba el mitrismo en ese momento. Tal vez por esto la prensa liberal ignoró el asunto a

³³³ Mansilla entendía que la incorporación estaría efectivamente consumada “desde el momento en que Buenos Aires envíe sus diputados a la Convención *ad hoc* que reforma la Constitución de Mayo, o desde el día que la acepte y jure si la Convención provincial no le hace objeciones”. “Nacionalización de la Aduana de Buenos Aires”, en *La Paz*, Buenos Aires, 29 de diciembre de 1860.

³³⁴ Citado en “Nacionalización de la Aduana de Buenos Aires”, en *La Paz*, Buenos Aires, 29 de diciembre de 1860.

pesar de su importancia. Habían conseguido lo que querían –el retiro de las tropas de Urquiza y el levantamiento de los derechos diferenciales– y la estrategia de ese momento era resistir.

Dentro de la prensa opositora tan sólo Calvo continuó dedicándole espacio al tema. Retomó en los últimos días de enero su soliloquio en reclamo de la cesión inmediata de la aduana, acusando a los “dulcamaras y sus sostenedores” de enredar a la opinión pública con un juego de palabras en torno al verdadero significado de “incorporación”. Era necesario, sostenía Calvo, distinguir entre lo que constituía la incorporación política y la administrativa:

Hay incorporación política para ser parte integrante de la Nación, y eso ya está realizado por el pacto solamente.

Y hay incorporación administrativa, para uniformar el régimen de administración y de Gobierno.

La incorporación política está hecha en derecho, por la declaración de principios que encierra el pacto, y esto no puede cuestionarse.

Ahora, la incorporación constitucional y administrativa, no es otra cosa que la marcha lenta y laboriosa de los detalles, en cuanto a la organización provincial y a la incorporación administrativa, a la Nación³³⁵.

Según Calvo iba a ser Buenos Aires, de todas las provincias, la más beneficiada con la nacionalización de la aduana ya que “siendo como es, el emporio del comercio argentino, todas las facilidades que adquiriera la circulación de la riqueza y las transacciones de ese comercio son en su beneficio”. Se lamentaba de que “una preocupación absurda, hace hincapié en la entrega de las aduanas, subleva el localismo ignorante, y lo concita a resistir”: esos mismos hombres que habían despilfarrado 180 millones de pesos en diez meses para matar a sus hermanos, advertían al pueblo de Buenos Aires contra los supuestos hábitos de derroche y mala administración de los gobernantes de la Confederación³³⁶.

³³⁵ “Los derechos diferenciales y las aduanas nacionales. (Continuación)”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 25 de enero de 1859.

³³⁶ “Los derechos diferenciales y las aduanas nacionales. (Continuación)”, en *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 28 de enero de 1859.

Cuando en los últimos días de enero Calvo aún continuaba con su monólogo, llegó a la ciudad la noticia de que el Gobierno de Paraná había comunicado a sus administradores de aduanas que debían seguir cobrando impuestos de entrada –ya no diferenciales sino las tarifas ordinarias– a las mercaderías procedentes de Buenos Aires, ya que su aduana aún no dependía “completamente” del Gobierno nacional. Esto rompió el silencio de la prensa liberal.

La Tribuna y *El Nacional* –los dos principales órganos de prensa del Club de la Libertad– tomaron posiciones opuestas. Según *La Tribuna* –diario conducido por la facción más radical del partido–, el comunicado demostraba que las propias autoridades de Paraná reconocían que la firma del Pacto de Noviembre no obligaba a la entrega inmediata de su aduana, como pretendía Calvo. Sin mencionar la nota oficial enviada por Buenos Aires en respuesta al nombramiento de Huergo, este diario prefirió remarcar lo inadecuadas que resultaban las nuevas disposiciones ya que revelaban una hostilidad “fuera de lugar” en un momento en que justamente se estaba trabajando por la “reconstrucción de la nacionalidad argentina”³³⁷.

En fuerte contraste con el tono de *La Tribuna*, la respuesta de *El Nacional* fue llamativamente conciliadora³³⁸. Para fines de enero ya era evidente que con la sola derogación de los derechos diferenciales el tráfico comercial volvía a canalizarse a través de Buenos Aires. Esto daba margen para la generosidad. Lejos de encontrar en dichas instrucciones un gesto de hostilidad, el diario mitrista las tomó como una expresión de la voluntad de Paraná por avanzar en el proyecto de organización nacional:

Aplaudimos en esta parte el espíritu del Gobierno de la Confederación que se muestra tan deferente para concluir las disidencias pendientes, y lo aplaudimos tanto más cuanto éste es el único medio para facilitar la unión estipulada, como para establecer, bajo las bases que exigen los vínculos que nos ligan, y la conveniencia recíproca, las relaciones entre la Confederación y Buenos Aires, hasta que se verifique su incorporación definitiva³³⁹.

³³⁷ “Nacionalización de la Aduana”, en *La Tribuna*, Buenos Aires, 28 de enero de 1859.

³³⁸ “Arreglos aduaneros”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 28 de enero de 1859.

³³⁹ “Arreglos aduaneros”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 28 de enero de 1859.

Además, consideraba que el cobro de impuestos de entrada a las mercaderías llegadas de Buenos Aires era una medida justa y lógica y que sólo debía suspenderse una vez materializada la unión:

Pero con este mismo documento nos viene el anuncio de que la supresión de los derechos diferenciales no ha importado la abolición de todo derecho aduanero para las mercaderías introducidas de Buenos Aires, como muchos aquí lo habían creído, arreglando bajo este concepto sus operaciones mercantiles con el Rosario.

¿Es justo, es equitativo en el estado actual de nuestras relaciones que las mercaderías llevadas de Buenos Aires sean sujetas al pago de los derechos ordinarios que se cobran en la Aduana de Rosario?

Hablando con la sinceridad con que estos asuntos deben tratarse, creemos que sí.

De todos los recursos creados por la Constitución federal para la formación del Tesoro nacional el único que hoy se practica es la Aduana; y si es cierto que el Tesoro de una Nación es su vida, podemos entonces decir con verdad, que la Confederación y su Gobierno no tienen otra que la que le dan los demás puertos del Litoral. [...]

No debemos pues, en justicia exigir tanto al Gobierno de la Confederación, porque esto sería pedirle que renuncie a su única fuente de recursos, y por lo tanto su postración y su muerte, lo que él indudablemente jamás aceptará.

Sólo podemos racionalmente comprender la introducción de las mercaderías de Buenos Aires libre de derechos en los puertos del litoral, una vez realizada la incorporación de esta provincia, bajo la base de la nacionalización de su aduana³⁴⁰.

Según el diario, con estas instrucciones el Gobierno de la Confederación reconocía que aún no había llegado el momento de discutir la entrega de la aduana. Por el contrario, se mostraba “convencido por la justicia de las observaciones con que le fue devuelto su decreto sobre la nacionalización de esta aduana [...] que aún no ha llegado el caso en que debe ser ejecutado el artículo 8° del Pacto”³⁴¹. Este artículo fue publicado el 28 de enero. Un mes más tarde –cuando Derqui asumió la presidencia– el discurso del mitrismo había cambiado radicalmente.

³⁴⁰ “Arreglos aduaneros”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 28 de enero de 1859.

³⁴¹ “Arreglos aduaneros”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 28 de enero de 1859.

La elección de un reconocido anti-porteño como segundo presidente de la Confederación marcó un radical endurecimiento en la posición del liberalismo de Buenos Aires. Cuando el 5 de marzo de ese año Derqui asumió como sucesor de Urquiza, los miembros más conspicuos del Partido Liberal, con Mitre a la cabeza, salieron a negar que Buenos Aires hubiese asumido el compromiso de entregar “su” aduana³⁴².

El 10 de marzo, cinco días después de la asunción de Derqui, Mitre publicó un artículo que transpiraba alejamiento y ruptura, contribuyendo notablemente a deteriorar un clima político de por sí ya bastante enrarecido. Allí Mitre anunciaba a sus lectores que “en presencia de hechos graves que han ido surgiendo, el asunto de la reforma, que al principio se presentaba como primordial, va haciéndose secundario”³⁴³. Aunque afirmaba que hasta ese momento tanto Buenos Aires como la Confederación habían cumplido “religiosamente” con lo pactado en noviembre, consideraba que la ejecución del acuerdo había empezado a “dificultarse por una de las partes”, lo que obligaba a ocuparse de las “cuestiones más apremiantes, más palpitantes de la actualidad”. Con esta advertencia retomaba Mitre el asunto del nombramiento de Huergo: a casi tres meses de la designación, esta sirvió para justificar un extraordinario cambio de posición por parte del líder de los septembristas.

Ahora resultaba que la nominación de Huergo violaba lo estipulado en el Pacto de Familia. No por su extemporaneidad, no porque hubiese correspondido esperar a la incorporación efectiva de Buenos Aires antes de avanzar con los arreglos para la entrega de la aduana, sino porque Mitre pasó a suscribir la interpretación dada por el Gobierno Provisorio en su nota del 5 de enero: Buenos Aires jamás había asumido el compromiso de entregar su aduana. Lo acordado en el Pacto era que la aduana pasaría a ser nacional a partir de la incorporación de Buenos Aires a la Nación, pero el Gobierno porteño continuaría siendo el encargado directo de su administración. La justificación que construyó Mitre resulta bastante confusa:

Ya ha dado el Gobierno nacional una muestra, pretendiendo la entrega de la Aduana de Buenos Aires antes de efectuarse la incorporación, lo que quiere decir que después de efectuada ella, el Gobierno

³⁴² Ni su ejército.

³⁴³ “Cuestiones previas de la actualidad. La Aduana”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 10 de marzo de 1860.

nacional entenderá que podría disponer de esta aduana lo mismo que de cualquier otra de la República, lo que no es cierto, si hemos de estar a la verdad del Pacto.

Las aduanas son nacionales: tal la regla. La aduana de Buenos Aires cubrirá el presupuesto de Buenos Aires en 1859 por el espacio de cinco años: esto es la excepción. Pero de esto no se sigue que las aduanas deban ser nacionales sin que deba reformarse el artículo constitucional que dice lo contrario, no.

Lo que sigue de esto es que durante cinco años queda la provincia de Buenos Aires no sólo con su presupuesto garantido, sino bajo la garantía de la ley de presupuesto de 1859. El sofisma de Calvo de que el Tratado del 11 de Noviembre sólo garante el presupuesto provincial es ridículo, porque para eso no necesitamos garantía. Teniendo la Municipalidad sus rentas propias, costeadando el Banco su administración, no teniendo que gastar en ejército, empleados de Aduana, Resguardo; no recibiendo sueldo entre nosotros ni Diputados, ni Senadores ni Jueces de Paz ni municipales ni funcionarios subalternos de las autoridades locales, con la contribución directa, las patentes, el papel sellado, tierras provinciales y otras ramas que corresponden al Estado, teníamos de sobra y aún podríamos prestar algún pico a la Confederación en sus apuros.

Así, pues, lo que esa garantía importa es la garantía de aduana misma, es decir, que ella sin dejar de considerarse como aduana nacional, continuará como si nada se hubiese afectado al pago de toda la administración civil y militar que Buenos Aires tenía al tiempo de tratar.

Esa garantía importa decir que el ejército de Buenos Aires, sin dejar de ser nacional y concurrir en casos extraordinarios de guerra a donde la autoridad nacional lo determina, continuará afectando a la guardia de sus fronteras contra las invasiones vandálicas de los indios.

Esta garantía importa tanto como dejar subsistente por cinco años más el *statu quo* respecto de la Aduana, que es nacional; que en ella regirán las tarifas que sancione el Congreso y que el excedente que sus productos después de cubiertos los gastos del presupuesto de Buenos Aires corresponde a la Nación³⁴⁴.

Además, Mitre advertía a Derqui y a sus hombres que en la medida en que el Gobierno nacional sólo podía acceder al excedente de estas rentas, tenía que encontrar otras fuentes de ingresos para servir sus obligaciones

³⁴⁴ “Cuestiones previas de la actualidad. La Aduana”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 10 de marzo de 1860.

financieras. Como vimos, la precaria situación fiscal de la Confederación había resultado en la contratación de una serie de empréstitos, en condiciones desventajosas, que comprometían prácticamente la totalidad de sus ingresos aduaneros. Ahora Mitre les informaba que no imaginasen que se les permitiría “librar *ad libitum*” sobre la tesorería porteña y mucho menos “hacer gravitar sobre la aduana de Buenos Aires los bonos adscriptos a la de Rosario, cuyas rentas han sido hipotecadas a favor de Buschental”³⁴⁵. De acuerdo a lo pactado, el Gobierno nacional sólo podría disponer del excedente de las rentas después de cubierto el presupuesto de Buenos Aires. Y no sólo eso. En caso de que estas rentas no alcanzasen a cubrir el presupuesto de 1859 el Estado federal estaría en la obligación de cubrir el déficit. Al parecer, la holgura financiera a la que hacía referencia sólo unas líneas más arriba no era tal. Mal negocio había significado entonces el Pacto para la Confederación: no sólo les daba poco y nada, sino que escondía una peligrosa contingencia.

¿Y cómo funcionaría entonces este arreglo una vez consumada la incorporación de Buenos Aires? Mitre advertía que el Gobierno nacional no podría, como parecía haberlo pretendido, “nombrar una especie de Comisario Regio que con facultades extraordinarias, como la Comisión de San Juan, venga a hacer y deshacer en nuestra aduana, sin intervención del más inmediatamente interesado en su mejor orden y fomento que es Buenos Aires”. No señores:

Una de dos: o el Gobierno nacional se hace cargo del material y del personal de la aduana, y entonces hay que conceder a Buenos Aires la fiscalización de todas las operaciones aduaneras como la más interesada en ellas, lo que es desdorado a la autoridad nacional, que debe colocarse en posición más alta; o se hace lo que es más natural y sencillo; esto es, que continúen las cosas tal como están, bajo la legislación del Congreso y bajo la superintendencia y fiscalización del Gobierno nacional, manteniendo una especie de aduana mediatizada.

Esto es lo que el Gobierno hizo presente hace tres meses al Gobierno de Paraná. En tres meses nada se ha contestado por aquel Gobierno³⁴⁶.

³⁴⁵ “Cuestiones previas de la actualidad. La Aduana”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 10 de marzo de 1860. Para la situación fiscal de la Confederación, ver el Capítulo I de este trabajo

³⁴⁶ “Cuestiones previas de la actualidad. La Aduana”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 10 de marzo de 1860.

Mitre aceptaba colocar a Buenos Aires en la “desdorosa” posición de ser fiscalizada. Eso fue lo que el Gobierno de Buenos Aires le ofreció al Gobierno de la Confederación, pero no obtuvo respuesta. Con esta recriminación empezaba su lista de reclamos: aquí es donde debemos buscar las verdaderas causas de esta radicalización en su postura.

Mientras tanto se dejó de presentar a la aprobación del Congreso el Pacto del 11 de Noviembre, al mismo tiempo que se le somete el tratado con España. Se pretende ratificar ese mismo tratado con España, que importa tanto como denunciar el del 11 de Noviembre. Se amenaza en el restablecimiento de los derechos diferenciales, que importaría la denuncia formal del Pacto. Y por sobre todo esto, está la elección de un nuevo presidente que nada implicaría si hubiese confianza³⁴⁷.

Mitre, haciéndose eco del sentir de los porteños, declaró que “la confianza no existe y que la culpa no es de Buenos Aires”. Era necesario esperar a ver qué respondía el nuevo presidente a la nota enviada ante la designación de Huergo; más importante aún, había que aguardar a la formación de su ministerio; a ver qué sucedía con el tratado con España; a advertir si avanzaban con las amenazas de reinstalar los derechos diferenciales... Derqui sería juzgado por sus actos y sólo entonces podía volver a pensarse en la unidad nacional y a ocuparse de la reforma constitucional.

Para cuando esta nota se publicó los vaticinios mitristas se habían convertido en realidad. El Congreso de la Confederación había ratificado el tratado con España; el nuevo presidente había nombrado a un Gabinete ministerial que escandalizó a la dirigencia porteña y sólo cuatro días más tarde, el 14 de marzo, Derqui restableció por decreto presidencial lo que los porteños interpretaron como una versión edulcorada de la ley de derechos

³⁴⁷ “Cuestiones previas de la actualidad. La Aduana”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 10 de marzo de 1860.

diferenciales³⁴⁸. La elección de Derqui había radicalizado las posiciones y para mediados de marzo la cuestión de la reforma había desaparecido de los diarios porteños. La Constitución se había convertido en “el pollo de cartón” del que hablaba Sarmiento. Mitre concluía que “ningún escritor serio debía perder su tiempo en ese trabajo”³⁴⁹.

Ignorando las tensiones políticas del momento, la Comisión Examinadora continuó con sus trabajos. A principios de marzo empezaron a conocerse sus conclusiones, lo que reavivó la discusión pública, pero esta vez el debate se centró en torno a los principios rectores del texto constitucional³⁵⁰. En una primera instancia, Mitre y la Comisión Examinadora construyeron la justificación al pedido de enmiendas. Alegaron la urgencia de corregir las desafortunadas licencias que los constituyentes argentinos se habían tomado en 1853 y que resultaron en el debilitamiento de los principios federales. En lo que hacía a los aspectos económicos de la reforma, la cuestión comercial se convirtió en el eje de la justificación según la cual sólo una reforma constitucional evitaría en el futuro la aplicación de políticas comerciales discriminatorias por parte de las autoridades federales. En rigor, lo que pedían Mitre y la Comisión –más que una reforma de fondo– era reforzar el principio de igualdad que, como les recriminan los no reformistas, ya estaba consignado en el texto de 1853.

En un primer artículo dedicado al tema que Mitre publicó en *El Nacional* el 31 de enero de 1860, el líder liberal presentó lo que sería el argumento central de su facción y marcó así la agenda de la Comisión

³⁴⁸ Decreto del 14 de marzo, estableciendo:

“1º Que siempre que se pidiera reembarco o tránsito para el extranjero, de efectos depositados en la Aduana de Concordia, no se exigirá, ni la fianza, ni la torna-guía prevenidas por el artículo 11 y 13, cap. 2º, tít. 14 de la Ley de 17 de diciembre de 1853.

“2º Que las yerbas del Brasil que fueren introducidas en dicha Aduana, serán aforadas para el pago de los derechos del 8 por ciento adicional, con una mitad menos del valor designado en la tarifa del presente año.

“3º Que las disposiciones contenidas en los anteriores artículos, son extensivas a la Aduana de Restauración en la provincia de Corrientes”.

Texto del decreto reproducido en “La Constitución Nacional en manos del Dr. Derqui”, *La Paz*, Buenos Aires, 23 de marzo de 1860.

³⁴⁹ “Cuestiones previas de la actualidad. La Aduana”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 10 de marzo de 1860.

³⁵⁰ A medida que avanzaba con sus trabajos, la Comisión Examinadora fue dando a conocer sus posiciones. Una síntesis de sus debates fue publicada en ocho números bajo la firma de “El Redactor”, suerte de catálogo de las reformas y sus fundamentos.

Examinadora³⁵¹. Según Mitre, el artículo 64º, inciso 1, de la Constitución, al encomendar al Congreso nacional la tarea de “legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas”, investía a ese cuerpo con “facultades ilimitadas” para legislar sobre las aduanas³⁵².

Para la Comisión Examinadora, esta “declaración absoluta” parecía indicar que todo lo relativo a las aduanas se encontraba fuera de “la órbita de

³⁵¹ Mitre, Bartolomé, “Derechos diferenciales”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 31 de enero de 1860. De los trece artículos que dedicó Mitre en esas semanas al tema de las reformas, este fue el único que se ocupó específicamente de la cuestión económica. En él desarrolló lo que sería el eje de las propuestas de la Comisión Examinadora. El número 3 de *El Redactor* –dedicado íntegramente a las reformas económicas– seguía casi textualmente el guión de este primer artículo.

³⁵² El artículo 64º de la Constitución de 1853 es el que enumera las atribuciones del Congreso nacional. Por la significativa injerencia de este cuerpo en la organización económica del país, esta fue una de las cláusulas que concentró mayor atención en el debate que nos ocupa. El texto original hacía referencia a aspectos económicos en los incisos que se transcriben: “Art. 64º — Corresponde al Congreso: 1. Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas. 2. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. 3. Contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Confederación. 4. Disponer del uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional. 5. Establecer y reglamentar un banco nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes. 6. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Confederación. 7. Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Confederación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión. 8. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir los gastos ordinarios. 9. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas. 10. Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Confederación. 11. Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería; y especialmente las leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados. 12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí. 13. Arreglar y establecer las postas y correos generales de la Confederación. 14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Confederación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y Gobierno que deben tener los territorios nacionales, que quedan fuera de los límites que se asignen a las provincias... 16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo. 17. Establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, y conceder amnistías generales. Bidart Campos, Germán José, *La Constitución...*, op. cit., pp. 120-122.

la soberanía provincial”³⁵³. La Comisión reconocía que las aduanas formaban parte de las relaciones exteriores, por ende, eran nacionales y correspondía al Congreso legislar sobre ellas. Sin embargo, eran las provincias quienes, en pleno ejercicio de su soberanía y en un acto que era “meramente de política doméstica”, cedían en favor de la comunidad nacional las rentas sobre sus consumos, entendiendo que de esta forma pasarían a obtener un bien mayor. En este sentido, la provincia legislaba “una vez y para siempre en esta materia” pero al hacerlo condicionaba las atribuciones que delegaba en el Congreso al establecer que bajo ninguna circunstancia podrían fijarse tarifas que atentasen contra su prosperidad. Si bien lo recaudado correspondería al Erario Nacional, si el Congreso optaba por promulgar leyes de impuestos discriminatorias estaría atentando contra la fuente de prosperidad de ese pueblo. Justamente para evitar esto era que debía circunscribirse el poder del Congreso indicando que dicha delegación se hacía –en tanto y en cuanto– no se perjudicasen los intereses provinciales³⁵⁴.

A juicio de los miembros de la Comisión, con este fin los constituyentes norteamericanos agregaron, “con mucha prudencia y sabiduría”, que los derechos debían ser uniformes en todos los Estados³⁵⁵. De esta forma, la Constitución de 1787, al mismo tiempo que otorgaba al Congreso la potestad de legislar sobre impuestos, limitaba ese poder mediante la consagración del principio de la igualdad. Precepto irrenunciable en todo régimen federal, según el cual cada Estado o provincia debía contribuir a financiar al Gobierno nacional en función a su población y riqueza³⁵⁶.

En la Constitución de 1853, en cambio, se había seguido el modelo norteamericano en lo que hacía a las atribuciones del Poder Legislativo en materia impositiva pero se había mutilado arbitrariamente el texto, suprimiendo con esa jugada maestra el principio de igualdad. Esta cesión de facultades sin límites se traducía en una atribución irrestricta de poder que

³⁵³ “Redactor de la Comisión Examinadora”, en Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas constituyentes...*, *op. cit.*, p. 959.

³⁵⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 959.

³⁵⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 959.

³⁵⁶ Hace referencia al artículo I de la Constitución de Filadelfia que en la sección 8 dice: El Congreso tendrá facultad: 1º Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos”. Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, *op. cit.*, p. 390.

daba pie a la introducción de políticas tan nefastas como lo fue la ley de derechos diferenciales. Era inevitable pues, concluía Mitre, que esta omisión generara alarma, ya que no sólo Buenos Aires sino el resto de las provincias habían sufrido un altísimo costo:

[L]a ley de derechos diferenciales calculada contra Buenos Aires (que es al que menos ha ofendido), arruinó el comercio de Corrientes y los puertos de Entre Ríos en el Uruguay, lanzó el comercio de las provincias de Cuyo y parte del de Córdoba por la vía de los Andes, del mismo modo que el de Tucumán por la del Pacífico, es decir, sacrificó grandes intereses creados, desnacionalizó el comercio, gravó a los consumidores y violó las leyes naturales de los cambios, y todo disminuyó considerablemente las rentas de las aduanas nacionales, todo para proteger al puerto de Rosario, que bajo el sistema de la libertad habría adelantado mucho más, como la experiencia lo demostrará³⁵⁷.

El principio de la igualdad del impuesto no era constitutivo a cualquier orden que se llamase federal sino que era, al mismo tiempo, la garantía del sistema de libre cambio, base sobre la cual se apoyaba el progreso de Buenos Aires y que, por ende, debía ser defendido a cualquier costo. He aquí la segunda justificación a la reforma.

Mitre recurrió a las palabras de autoridad del propio Alberdi para construir su caso. En *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación* –“la única de sus obras bien concebida y ejecutada”– Alberdi advertía sobre los peligros que para el libre comercio representaban los derechos diferenciales, que no eran otra cosa “más que monopolios disfrazados de un carácter provocativo”. No obstante, a renglón seguido acotaba que en ocasiones era necesario sacrificar transitoriamente la libertad de comercio con el fin de alcanzar una libertad aún mayor:

Tales son los derechos diferenciales que la Confederación Argentina acaba de establecer a favor del comercio directo de Europa con sus puertos fluviales, con la mira de atraer la población y los

³⁵⁷ Mitre, Bartolomé, “Derechos diferenciales”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 31 de enero de 1860.

capitales europeos hacia el interior de la América del Sud³⁵⁸.

Según Mitre, ahí estaba la clave del problema. Los derechos diferenciales no habían sido concebidos como una hostilidad aduanera sino, muy por el contrario, como “un buen sistema económico”, calculado para fomentar “artificialmente” el desarrollo de algunas localidades marginales a costa del sacrificio de los principales pueblos de la Nación³⁵⁹. Era posible, entonces, imaginar que en un momento dado una mayoría proteccionista se apoderase del Congreso y lograra pasar una ley de aduanas acorde a esos principios infaustos. En tal caso, decía *El Redactor*:

la ley sería ley de protección y no de impuesto, y apoyándose en esta base, podrían sostener que la desigualdad de las tarifas no violaba el principio de la igualdad del impuesto, puesto que el objeto de la ley era la igualdad de la protección³⁶⁰.

Ante esa mera posibilidad, Buenos Aires no podía más que defenderse. Es un “pueblo comerciante, que todo lo debe al comercio y todo lo espera de él, y que además es el pueblo de la tierra que con más valentía y más juicio ha levantado la bandera del libre cambio [...] no puede dejar su porvenir comercial a merced de un Congreso que en un momento de extravío puede sacrificar sus intereses, ni puede abandonar a los azares del acaso los saludables principios que ha consignado en sus leyes”³⁶¹.

Como solución Mitre proponía seguir al pie de la letra el texto de la Constitución norteamericana. De lo contrario, devendría la disolución del orden federal y la ruptura del sistema de libre cambio; escenarios, a su juicio, nada extravagantes dadas las fallas del texto constitucional argentino. Bastaba mirar a los Estados Unidos –país donde “la unión es una especie de religión, y donde el principio de la igualdad del impuesto está garantido por una

³⁵⁸ Mitre, Bartolomé, “Derechos diferenciales”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 31 de enero de 1860.

³⁵⁹ Mitre, Bartolomé, “Derechos diferenciales”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 31 de enero de 1860.

³⁶⁰ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas constituyentes...*, op. cit., p. 960.

³⁶¹ Mitre, Bartolomé, “Derechos diferenciales”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 31 de enero de 1860.

prescripción constitucional”– y que estuvo “a punto de disolverse” por violar, de manera indirecta, ese precepto.

La génesis del conflicto en la federación del Norte había sido la abultada deuda, herencia de la guerra de 1812, que forzó al Congreso de los Estados Unidos a elevar los derechos de importación; medida acatada patrióticamente por todos los Estados a pesar de que beneficiaba al Norte manufacturero a costa del Sur agrícola. Una vez pasada la urgencia y pagada la deuda, Virginia, Georgia, Mississippi, Alabama y Carolina del Norte alzaron sus voces exigiendo la disminución de estas cargas. Sin negar al Congreso sus facultades constitucionales, pregonaban que el régimen impositivo constituía un “robo legal” que vulneraba el pacto federal, ya que al garantizar la protección de las fábricas del Norte enriquecía a unos Estados mientras arruinaba a los otros. Con todo, fue recién en el año 1832 –cuando fueron confrontados por Carolina del Sur que amenazaba con abandonar la Unión– que se restituyó el equilibrio inicial. Ante esta crónica, no faltaron quienes, en los días subsiguientes, cuestionaron al general su lógica deductiva: si esto sucedió en los Estados Unidos, ¿cómo es que replicando el texto constitucional de ese país las provincias argentinas quedarían protegidas? Dejemos la réplica de Mitre para más adelante.

La respuesta del antireformismo al artículo de Mitre fue inmediata y contundente. En una serie de notas publicadas durante el mes de febrero, *La Paz* y *La Patria* refutaron, punto por punto, cada una de las disquisiciones del general³⁶². A pesar de las diferencias de tono, el eje de las críticas era el mismo: la prensa opositora coincidía en que la Constitución sí consignaba el tan mentado principio de igualdad y que, por ende, la enmienda era superflua e innecesaria. La objeción central que hacían era que Mitre, al optar por analizar un fragmento del texto constitucional de forma aislada, había ignorado una serie de artículos que garantizaban precisamente eso que él parecía no encontrar en la Constitución de 1853: el principio de igualdad. Si Mansilla estaba dispuesto a aceptar el error como una falla involuntaria de interpretación, *La Patria* lo calificó de “arbitrario”, “violento” e “insostenible” y le recordó lo obvio: que “[No] es legal juzgar ni explicar una ley sin considerarla en su conjunto”³⁶³. La igualdad del impuesto había sido

³⁶² Los artículos de *La Paz*, firmados por Mansilla, aparecieron los días 4, 8 y 9 de febrero. Los de *La Patria* son del 11 y 19 de ese mismo mes.

³⁶³ “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1860.

garantizada por los artículos 4º y 16º de la Primera Parte de la Constitución dedicada a las declaraciones, derechos y garantías:

Art. 4º– El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de las aduanas, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General; y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Art. 16º– La Confederación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ellas fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas³⁶⁴.

Hubo un ida y vuelta entre Mansilla y Mitre por la interpretación de estos artículos. Según Mitre, el artículo 4º se prestaba a distintas interpretaciones mientras que el 16º podía, cuando mucho, amparar a “los ciudadanos individualmente, pero no a las provincias como entidades colectivas”. Era por esa razón que la Constitución norteamericana explicitaba que los derechos de aduana serían iguales en todas las localidades, porque distinguía entre los derechos de los ciudadanos y los de los Estados³⁶⁵.

Además, *La Patria* acusó a Mitre de pasar por alto los artículos 9º, 10º, 11º y 12º que enunciaban los criterios bajo los cuales deberían organizarse las aduanas y el tráfico de mercaderías en el territorio de la Nación; todos los cuales resultaban de la aplicación del principio de libre comercio³⁶⁶. Había sido precisamente para evitar las rivalidades comerciales que la Constitución de 1853 suprimió las aduanas interiores y centralizó la legislación aduanera en el Congreso nacional. Luego, eran absurdos los temores del general ya que, fijados los principios de igualdad y de libre comercio como garantías, como derechos reconocidos, “toda ley que directa o indirectamente los derogue viola

³⁶⁴ Bidart Campos, Germán José, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 108.

³⁶⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 960.

³⁶⁶ Además le recuerda que ese principio había sido posteriormente reconocido en los tratados comerciales firmados con Francia, Portugal y Cerdeña.

el artículo 28 que establece que ‘Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio’³⁶⁷.

Para *La Patria* no cabía duda de que los derechos diferenciales tenían “un vicio radical de nulidad” y acusaba al general de no querer reconocer “que Alberdi y todos los que apoyaron la ley de derechos diferenciales, se resignaron a sabiendas a violar la Constitución como medida de hostilidad a Buenos Aires”³⁶⁸. Le recordaba, además, que esa ley no era un invento del Río de la Plata sino que, por el contrario, había nacido justamente en el lugar donde Mitre creía encontrar el correctivo:

La Confederación siguió en esto el ejemplo de la política de los Estados Unidos respecto a Rhode Island, cuyas importaciones fueron prohibidas en los Estados que habían aceptado la Constitución y autorizado al presidente a exigir el cobro de su deuda a favor de la Unión (1790). Al pasar el bill [*sic*] a la Cámara de Diputados después de sancionado por el Senado se presentó la adhesión del Estado de Rhode Island, y la medida quedó sin efecto (*History of Congress*)³⁶⁹.

Con esto quedaba establecido que aunque la Constitución argentina hubiese reproducido literalmente el texto norteamericano, Urquiza igualmente hubiese estado en condiciones de imponer los derechos diferenciales contra Buenos Aires. Además, decía *La Patria*, ese país estaba lejos de ser el adalid del libre comercio, como pretendía demostrar Mitre. En sus casi cien años de historia federal, y “a pesar de su admirable Constitución”, abundaron los ejemplos de prácticas proteccionistas³⁷⁰.

³⁶⁷ “Derechos diferenciales” en *La Patria*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1860, y “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 19 de febrero de 1860.

³⁶⁸ Mansilla, por su parte, no parece interesado en el carácter discriminatorio, y por ende inconstitucional, de la ley de derechos diferenciales *vis à vis* el resto de provincias de la Confederación. Le interesa más bien subrayar que el Congreso estuvo en su perfecto derecho al establecer los derechos diferenciales contra Buenos Aires pero que, una vez incorporada a la Nación, una ley de ese tipo sería, sin lugar a dudas, inconstitucional. “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1860.

³⁶⁹ “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1860, y “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 19 de febrero de 1860.

³⁷⁰ “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1860.

Si bien *La Patria* estaba en contra de la ley de derechos diferenciales, y de cualquier otra práctica que atentase contra el libre cambio, tampoco estaba de acuerdo con la solución planteada por Mitre. El vicio no estaba en el inciso 1 del artículo 64º de la Ley de 1853, como la solución no se encontraba en la sección 8º del artículo 1º del texto norteamericano. El problema, y en esto coincidían *La Paz* y *La Patria*, era esa tendencia del general de justificar la necesidad de una reforma fundándose en violaciones a la Carta Magna: “Siempre domina en los artículos del Sr. Mitre esta falsa argumentación; hay abuso real o posible, luego la disposición es viciosa. ¿Nos inventaría acaso una constitución que no pudiese adolecer de ese mal?”³⁷¹. Mansilla le recuerda que “no hay ley por sabia, justa o equitativa que sea, que no esté expuesta a uno de estos dos peligros: a los desmanes de la autoridad o de la fuerza; o a las interpretaciones sofisticadas y caprichosas de las doctrinas laxas, de políticos inmorales y corrompidos”. Consideraba una desgracia que para los partidarios de la reforma “sólo será buena la Constitución Federal de Mayo cuando contenga tantas restricciones, cuantas leyes pueda dictar el Congreso Legislativo”³⁷².

¿Cómo evitar entonces la restauración de los derechos diferenciales por la que abogaban sectores cercanos al derquismo? La respuesta de la prensa no reformista fue unánime. El correctivo estaba en los propios canales institucionales fijados por el texto de 1853. Si Mitre buscaba “evitar ciertos vicios en lo presente y nuevos peligros en lo futuro” debía preocuparse de que Buenos Aires enviase, cuanto antes, sus diputados al Congreso. Si entonces el Congreso pasaba una ley que, como la de los derechos diferenciales, violaba el espíritu y la letra de la Constitución; allí Buenos Aires, o aquellas provincias damnificadas, debían reclamar ante el Poder Judicial y correspondería a la Corte Suprema la última palabra. “Pero esto, dice *La Patria*, no afecta a la bondad de la Constitución sino a la del Congreso, como no afecta al derecho de un litigante la arbitrariedad del juez que falla contra el texto de la ley”³⁷³. Por consiguiente, la reforma del artículo 64º era innecesaria; el defecto que

³⁷¹ “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1860.

³⁷² Mansilla, Lucio, “El sofisma”, en *La Paz*, Buenos Aires, 4 de febrero de 1860.

³⁷³ “Derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 19 de febrero de 1860. Mansilla propone además que si Buenos Aires considerara necesario obtener garantías adicionales, puede consignarlas en la Constitución provincial, a lo que Mitre no tarda en responderle recordándole la jerarquía de las leyes.

había creído encontrar el general Mitre podía, *in extremis*, calificarse de error de redacción.

Pero cuando el 14 de marzo –no mediante una ley del Congreso sino por decreto presidencial– fueron restaurados los derechos diferenciales, no hubo reclamo alguno por parte de las provincias confederadas ante el Poder Judicial. En Buenos Aires, por otra parte, tan pronto como se recibió la noticia, la prensa aventuró sus interpretaciones. *La Patria* y Mitre no se mostraban demasiado sorprendidos y se limitaron a reafirmar lo dicho hasta ese momento. Mansilla, en cambio, montó en cólera contra Derqui y propuso redoblar la apuesta.

El líder del liberalismo fue el primero en responder con un artículo, publicado el 22 de marzo, que tituló: “Aduanas nacionales. Primas y derechos diferenciales”³⁷⁴. Era un sermón recriminatorio dirigido a todos aquellos que se opusieron a la propuesta de reforma por considerarla redundante e innecesaria³⁷⁵. *La Patria* tampoco varió su discurso, por el contrario, insistió con que el problema eran los hombres y no la ley: “Hemos sostenido que el principio de la igualdad de tarifas existe en la Constitución pero no hemos sostenido que ese principio no pueda ser violado, como todos los que ella contiene, porque no hemos inventado todavía el sistema de seguros contra la violación de las leyes por parte de los Gobiernos”³⁷⁶. El decreto del 14 era a todas luces inconstitucional; pero la manera de evitar abusos en el futuro seguía siendo que Buenos Aires ejerciese la influencia que le correspondía en el Gobierno de la Nación. El mandato de la Comisión Examinadora debía circunscribirse a estudiar si en la Constitución estaba consignado el principio de la igualdad de tarifas y de derechos y no incluía la búsqueda de garantías contra posibles contravenciones ya que, más allá de la regla abstracta, nunca existiría garantía suficiente para prevenir los avances del poder.

A Mansilla, en cambio, el decreto de Derqui le alcanzó para convertirse al reformismo. Antiderquista confeso, consideraba que la medida había sido calculada “en beneficio de algunos paniaguados, a quienes interesa el fomento artificial, de la Concordia y Restauración. [...] [Es] preciso no equivocarse,

³⁷⁴ “Aduanas nacionales. Primas y derechos diferenciales”, en *El Nacional*, Buenos Aires, 22 de marzo de 1860.

³⁷⁵ Se refiere a los artículos 9º, 12º y 64º, inciso 1.

³⁷⁶ “Primas y derechos diferenciales”, en *La Patria*, Buenos Aires, 25 de marzo de 1860.

advertía Mansilla, el Dr. Derqui no es el presidente de la Confederación: es el patrono de sus amigos, de los que lo han elevado al poder: es el protector de todos los que conspiran contra el sosiego y la prosperidad de Buenos Aires”³⁷⁷. Mansilla temía, además, que las secuelas del decreto fuesen muchas y muy malas:

Importa organizar el contrabando, fomentarlo por todos los medios, en daño de la provincia brasileña de Río Grande do Sud, lo que es una inmoralidad tanto mayor, cuanto que los tratados existentes entre la Confederación y el Brasil han consagrado el principio de que los dos Gobiernos “se esforzaran en armonizar las respectivas tarifas de las Aduanas de los Ríos cuyas aguas son comunes”.

Importa una hostilidad al comercio de tránsito entre la Uruguayana y el Estado Oriental, cuya alianza se solicita y en pro de la cual aboga el diario oficial del Paraná. Importa la derogación de una ley del Congreso; porque reduce a 4 el derecho adicional de 8%.

Importa destruir el principio de la uniformidad en todo cuanto se refiere a materias aduaneras –que es la doctrina absurda que el exministro Bedoya sostuvo alguna vez en los consejos del Gabinete del Paraná–.

Importa establecer un precedente calculado en menoscabo de los intereses materiales de Buenos Aires: porque es una trampa tendida al Congreso.

Importa preparar el terreno para restablecer la ley de derechos diferenciales bajo la misma odiosa forma que antes tenían, o alguna otra peor aún.

Y por último importa resolver de un golpe la gran cuestión que tanto ha preocupado a la prensa de Buenos Aires; y justifica la previsión de la Comisión Revisora de la Constitución Federal de Mayo³⁷⁸.

Ante este nuevo escenario, confesaba Mansilla, “[los] que sinceramente hemos abogado por la aceptación lisa y llana –creyendo que su texto no se prestaba a maliciosas interpretaciones– acabamos de ser derrotados por los hechos. [...] Los que creíamos que esta frase del artículo 16 de la Constitución federal: la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas obstaba al establecimiento de derechos diferenciales, acabamos de recibir un público y solemne desmentido del Gobierno de la Confederación”. No sólo se hacía pues

³⁷⁷ “La Constitución Nacional en manos del Dr. Derqui”, en *La Paz*, Buenos Aires, 23 de marzo de 1860.

³⁷⁸ “La Constitución Nacional en manos del Dr. Derqui”, en *La Paz*, Buenos Aires, 23 de marzo de 1860.

indispensable la reforma sino que resultaba cuestionable que ante la fuerza de los acontecimientos se pudiese seguir avanzando hacia la nacionalidad:

De esta manera no hay Unión posible.
De esta manera no hay sino lo mismo que nosotros
hemos combatido.
Lo que nadie se atreve a decir, pero que nosotros
diremos.
De esta manera no hay sino la independencia de
Buenos Aires.
Las palabras dicen que nos encaminamos a la Unión.
Los hechos, empero, nos empujan en otro sentido³⁷⁹.

El de Mansilla fue uno de los últimos artículos publicados sobre esta cuestión ya que para fines de marzo la reforma constitucional desaparecía de los titulares de los diarios. Ante un clima político cada vez más crispado, la atención de la prensa se centró en la coyuntura electoral de Buenos Aires y en las tensas relaciones con la Confederación. El triunfo arrollador del mitrismo en las elecciones legislativas de marzo abortó la candidatura de Pastor Obligado dándole a Mitre las garantías de que sería el próximo gobernador de Buenos Aires. Este resultado, muy mal recibido en ámbitos influyentes de Paraná, llevó a un aumento de la tensión en las semanas siguientes en las que todo parecía indicar que, una vez más, porteños y provincianos se encaminaban hacia un conflicto armado³⁸⁰.

III.1.3 Las voces de la Convención. Dos modelos de federalismo en disputa

Cuando el 30 de abril se retomó la discusión económica en el recinto de la Convención, Mitre estaba a dos días de asumir como gobernador de la provincia. Para entonces el jefe del liberalismo porteño había reemplazado su discurso rupturista por una estrategia de acercamiento a Derqui y a Urquiza, descomprimiendo las tensiones entre Buenos Aires y la Confederación. Encolumnado tras las recomendaciones de la Comisión Examinadora que él mismo había inspirado, Mitre pretendió que la mayoría liberal en la Convención votase sin demora el cuerpo de reformas propuesto, para dar así por terminados los trabajos de esa Asamblea.

³⁷⁹ “La Constitución Nacional en manos del Dr. Derqui”, en *La Paz*, Buenos Aires, 23 de marzo de 1860.

³⁸⁰ Ver Capítulo I.

Pero el liberalismo se encontraba dividido y la aduana era uno de los nudos de la discusión. Sectores importantes del partido, muy vinculados al *establishment* económico de la provincia, encontraban insuficientes las enmiendas sugeridas por la Comisión. Los problemas no eran nuevos. Por un lado, subsistía la infranqueable desconfianza de Buenos Aires hacia un Gobierno que sería controlado por las provincias. Esto llevaba a sus dirigentes a exigir reaseguros constitucionales como protección ante la posible promulgación de leyes discriminatorias. Por otro, estaba la exigencia de permitirle a Buenos Aires retener rentas suficientes como para garantizar su autonomía *vis à vis* el Gobierno central y su posición de poder en el panorama nacional. En esta contienda entre mitristas, De Elizalde y De la Riestra, desafiando a su jefe político, lograron imponerse sobre Vélez y Sarmiento, defensores en solitario de las propuestas de la Comisión.

a) El principio de igualdad y los avalúos

La defensa del principio de igualdad como fundamento del pedido de reformas reapareció en el debate en la Convención, pero no invocado por el mitrismo sino por De la Riestra y De Elizalde³⁸¹. Según ellos, los resguardos introducidos por la Comisión no alcanzaban para garantizar a las provincias un trato impositivo igualitario ya que al ocuparse tan sólo de la paridad tarifaria,

³⁸¹ Como en el resto de los temas económicos, en la discusión sobre avalúos participaron sólo un puñado de convencionales ya que la complejidad de los asuntos en debate dejaba fuera a la gran mayoría. En lo que hacía a los avalúos, ni bien De la Riestra presentó a la Asamblea su propuesta, Frías interrumpió pidiendo precisiones. ¿Cómo podía existir una tarifa uniforme? ¿Era posible que las mercaderías valgan lo mismo en Buenos Aires que en Corrientes variando tanto los costos de flete? ¿No era lo natural que ella se fijase de acuerdo al precio de los productos en cada punto del territorio? De la Riestra no desaprovechó la oportunidad para instruir a sus colegas y demostrar las bondades de su argumento. La igualdad –les dijo– era con respecto al valor de las mercaderías, de lo contrario se estaría favoreciendo a algunos puertos y desviando el flujo comercial de aquellos puertos que tenían las ventajas naturales. Otro asunto eran los derechos de tránsito que en efecto repercutirían en el precio final de los productos. Vélez y Sarmiento, por su parte, dieron detalles de cómo se fijaban los avalúos para así demostrar que la cuestión estaba fuera del ámbito constitucional. Vélez explicó que los avalúos no eran fijados por el Congreso ni por ningún cuerpo nacional sino por una Comisión nombrada por el Poder Ejecutivo. El valor que debía tomarse era el “precio corriente de las mercaderías en los países de procedencia, a la época del embarco”. Para Sarmiento el problema era que en Rosario los avalúos eran fijados por el Gobierno en niveles desmesurados ya que el objetivo era recaudar. En Buenos Aires, en cambio, los determinaba un comité de comerciantes. Eso explicaba la subvaloración de las mercaderías en el puerto porteño. A pesar de estas explicaciones, Vélez y Sarmiento no lograron convencer a la Convención de que el tema en discusión estaba fuera de los límites de una constitución política. Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 860.

dejaban abierto el camino para la aplicación de prácticas comerciales discriminatorias a través de la manipulación de los avalúos.

Para minimizar el posible daño, no sólo a las finanzas sino a la vida económica de toda la provincia, De la Riestra proponía que la Constitución determinase el mecanismo mediante el cual se obtenga la igualdad allí prescripta. Es decir, que se estableciese que –además de la tasa del impuesto– también el avalúo debía ser homogéneo en todo el territorio nacional. Era necesario ocuparse no sólo del principio sino también de su ejecución, ya que habían sido precisamente los avalúos el arma utilizada por Urquiza en contra de Buenos Aires³⁸². Proponían agregar la referencia a los avalúos en el primer acápite del artículo 64º, inciso 1 (texto en *italicas*):

Art. 64º, inciso 1
Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, *así como las evaluaciones sobre que recaigan* serán uniformes en toda la Confederación³⁸³.

Para Vélez y Sarmiento, al precisar “que los impuestos serán uniformes” quedaba consignado el principio de igualdad: “no se puede decir que son iguales los derechos cuando las tarifas son diferentes”³⁸⁴. Y no debía olvidarse que en la Constitución correspondía definir “los poderes públicos de un Estado y los derechos de los particulares y de los pueblos” pero en ningún caso ocuparse de aspectos reglamentarios: legislar sobre el cálculo de avalúos era una cuestión de Hacienda, no materia constitucional. Descender a ese nivel de detalle no sólo “degradaba” la Constitución con una “mancha de pulpería” sino que además restaba flexibilidad a los futuros Gobiernos ya que el avalúo podía dejar de ser considerado el mecanismo óptimo para el cálculo de los derechos de aduana. ¿Qué más pretenden los señores convencionales?, se preguntaba el legislador cordobés. ¿Que el cuerpo constituyente se ocupe de fijar tasas y plazos? “Todo eso tiende al modo de recaudar los derechos, lo cual está fuera de los límites de una constitución política”, sentenció³⁸⁵.

³⁸² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, 899.

³⁸³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 887.

³⁸⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 860.

³⁸⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 885.

De Elizalde le respondió con más preguntas: “¿Cómo se sostiene que no es perfectamente constitucional la designación y el modo por el cual se ha de obtener la igualdad que la Constitución prescribe?”³⁸⁶ Es más, ¿cómo se atrevían los señores miembros de la Comisión a objetar este pedido cuando habían sido ellos mismos los que declamaron ante la Asamblea que muchas de las enmiendas contenidas en el informe de la Comisión Examinadora eran consecuencia de las políticas del Gobierno de Urquiza? Para De Elizalde, así como nadie en Buenos Aires podía permanecer ajeno a lo que habían sido las nefastas prácticas comerciales de la Confederación en esos años, tampoco nadie –obrando con justicia– podía oponerse a que se incluyese en el texto constitucional la noción de evaluaciones. De ese modo quedarían subsanadas las imprecisiones que hicieron posible la aplicación de políticas comerciales discriminatorias por parte de Urquiza y sus hombres; de lo contrario, Buenos Aires no tendría cómo defenderse. De la Riestra reconoció que no tenía “mucho fe” en la influencia que tendría Buenos Aires dentro de un futuro Gobierno nacional. Dada “la composición monstruosa del Poder Legislativo” la provincia no estaría justamente representada: “todo lo que sea garantizar a Buenos Aires para más tarde, debemos hacerlo, aunque parezcamos redundantes en la Constitución”³⁸⁷.

¿Qué temen?, preguntaba Vélez. ¿Creen que es posible que un Congreso nacional quiera arruinar a una provincia? Apropriadamente del discurso que los antireformistas habían utilizado en esos meses para combatir las posiciones de Mitre y de la Comisión Examinadora, Vélez le recordó a la Asamblea la función de la Corte Suprema de Justicia como garante de la constitucionalidad de las leyes y respecto de los terribles riesgos de legislar sobre la base de la desconfianza:

marchando por esta senda, decía Vélez, abrimos un campo vasto para deshacer todos los poderes que debe tener el Congreso Nacional Legislativo, olvidando que ese cuerpo sólo puede hacer leyes homogéneas para toda la República, y no para cada provincia en particular. Es suponer también que los Diputados de los pueblos vienen animados de un espíritu de odio contra Buenos Aires, lo que sin duda no es cierto³⁸⁸.

³⁸⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 861.

³⁸⁷ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 861.

³⁸⁸ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 862.

A pesar de los esfuerzos de Vélez y Sarmiento, el escepticismo subsistió. Después de dos días de debate, y ante la imposibilidad de avanzar, el asunto fue devuelto a la Comisión y el 9 de mayo, cuando se retomó la discusión, se impuso con facilidad la fórmula De Elizalde y De la Riestra.

b) Los impuestos de exportación

De Elizalde abrió la discusión económica en la Convención introduciendo un giro novedoso a este tema. Hasta ese momento, *La Tribuna* – órgano de opinión de su facción– había cuestionado la entrega misma de la aduana. Iniciado el debate en la Convención, el economista pareció dar por sentado que, en efecto, la gestión de la aduana pasaría, en algún momento, a manos del Gobierno federal. Y, en consecuencia, lo que proponía era una solución de largo aliento: que la provincia retuviese de forma definitiva el derecho sobre el cobro de los impuestos de exportación. A diferencia de una negociación en torno a la fecha de entrega de la administración del puerto – que por exitosa que resultase para los porteños siempre implicaría sacrificar su principal, y en ese momento casi única, fuente de recursos– esto podía constituir un arreglo definitivo.

En su argumento, De Elizalde reconocía que por el Pacto de Familia Buenos Aires había asumido el compromiso de entregar “su” aduana a la Nación pero no a ceder todos los derechos cobrados en ella. Muy por contrario, sostenía que la provincia estaba obligada a retener una porción suficiente de rentas como para hacer frente a la cancelación de las obligaciones financieras cuya titularidad habría retenido en virtud del Pacto. Aunque la provincia se encontraba resguardada al menos hasta 1866, el problema resurgiría indefectiblemente pasados los cinco años, ya que habiendo entregado sus fuentes de ingresos al Estado nacional, mantendría una porción importante de sus gastos corrientes y de sus obligaciones financieras. De la Riestra le recordó a la Convención que en Buenos Aires se habían ido aboliendo los viejos impuestos coloniales y concentrando la recaudación en los derechos de importación y exportación. De cederse la totalidad de lo recaudado en las aduanas, Buenos Aires entraría en la unión sin reservarse nada: estaría entregando todos sus recursos y, con ellos, su autonomía³⁸⁹. Para evitarlo, De Elizalde proponía que, “siguiendo el ejemplo norteamericano”, las

³⁸⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., pp. 879-881.

provincias mantuviesen la potestad para el cobro de los impuestos de exportación.

Ahora bien, la Constitución norteamericana lejos de conferir a los Estados el poder de recaudar impuestos de exportación, lo prohibía de forma explícita³⁹⁰. Repasando las notas de Madison sobre la Convención de Filadelfia, el registro más completo que se tiene de estas sesiones deliberatorias, surge que el nudo de la discusión impositiva había sido precisamente qué hacer con los impuestos de exportación. Fue en torno a este punto que se fracturó la Convención, enfrentando a quienes abogaban por abolir estas cargas contra quienes defendían la necesidad de mantenerlas, pero bajo la égida del Congreso nacional. Respaldando esta última posición encontramos a un grupo de convencionales, liderados por Madison, que preconizaban la necesidad de fortalecer al Congreso confiriéndole esta facultad. Estos hombres se apoyaban en los representantes de aquellos Estados que, no contando con puertos importantes de ultramar, preferían delegar el poder de regular su comercio exterior en la autoridad federal antes que quedar presos de las leyes particulares de los Estados por los que necesariamente debía pasar su producción³⁹¹. Del otro lado estaban los Estados de Sur, principales exportadores de la Confederación, que exigían la eliminación de estos tributos.

Los argumentos usados por cada parte eran de lo más variados. Los sureños aducían la imposibilidad de gravar las exportaciones de forma equitativa dada la heterogeneidad del mapa productivo del futuro país; objetaban que esas cargas serían un desincentivo para la producción de sus Estados, que se traducirían en aumentos de precios domésticos y que, de ser

³⁹⁰ El Artículo I, sección 10, de la Constitución de Filadelfia señala que ningún Estado, sin el consentimiento del Congreso, “podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados [...] y el producto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del Tesoro de los Estados Unidos”. Texto de la Constitución de los Estados Unidos, en Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, *op. cit.*, p. 391.

³⁹¹ El liderazgo de los puertos de Massachusetts y Nueva York era tal que a pesar de recurrir a impuestos discriminatorios contra la producción o el consumo extra fronteras seguían constituyendo, en muchos casos, la mejor opción logística para el comercio exterior y regional. Madison puso en duda el impacto que tenían las políticas de puertos libres a la hora de atraer operaciones comerciales e hizo referencia a casos –como el de Connecticut– donde, a pesar de su política de zonas francas, no consiguieron que productores e importadores abandonasen el puerto de Nueva York. Ver Matson, Cathy, “The Revolution...”, *op. cit.*, pp. 380-381.

usados arbitrariamente, podían devenir en una poderosísima arma de extorsión. Además, defendían la necesidad de salvaguardar al menos una parte de sus ingresos como garantía de su independencia económica. Del otro lado, los que estaban a favor de delegar la potestad de gravar las exportaciones en el Estado federal, alegaban que privar al Congreso de esa facultad equivalía a mutilar el sistema fiscal y tributario de la Nación; que impedía la implementación de una política comercial integral y que, *in extremis*, en caso de conflicto bélico, afectaría la capacidad de respuesta del Gobierno nacional vía embargos comerciales. Terminó por imponerse la posición de los sureños y al Congreso le fue vedado legislar sobre impuestos de exportación. En la sección 9 del artículo I quedó establecido que “ningún impuesto o derecho de exportación se establecerá sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado”³⁹².

Muchos de estos argumentos fueron reeditados en 1860 en la Convención de Buenos Aires. Vélez y Sarmiento les recordaron a los diputados que –más allá de la validez de ambas posturas– lo que terminó por definir la votación en Filadelfia fue la intransigencia de los Estados del Sur que amenazaron con retirarse de la Convención si se insistía en este punto: “No triunfó allí la razón sino la tenacidad de cinco Estados que protestaban no reunirse a los otros, si se daba esa facultad al Congreso”³⁹³. Recordará Vélez que muchas figuras influyentes de la Convención, entre ellas Washington y Madison, defendieron la necesidad de ceder esa prerrogativa al Congreso nacional. Había sido, entonces, el “egoísmo” de los Estados del Sur –que se negaban a admitir un impuesto federal sobre sus exportaciones– sumado al afán especulativo de “unos cuantos estaditos muy bien colocados” –que abusando de su ubicación geográfica pretendían seguir cobrando derechos de paso a sus vecinos guardándose lo recaudado para provecho propio– lo que explicaba este resultado. A su juicio, si la producción en las excolonias británicas hubiese sido uniforme, los derechos de exportación hubiesen quedado como facultad federal y si en casi un siglo de práctica constitucional esta cláusula no había sido enmendada se debía a que el perfil productivo de los Estados continuaba siendo muy heterogéneo.

³⁹² Texto de la Constitución de los Estados Unidos, en Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, *op. cit.*, p. 391.

³⁹³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 883.

Para Vélez, las diferencias con la experiencia norteamericana saltaban a la vista: Buenos Aires y las provincias de la Confederación no sólo compartían la misma base productiva sino que además llevaban experimentando ciclos de crecimiento muy parejos, por lo que presagiaba una distribución homogénea de estas cargas. Según Vélez y Sarmiento, existía otra razón de fondo que De Elizalde había decidido pasar por alto y que justificaba la cesión de esta prerrogativa al Congreso nacional: los derechos de exportación, además de cumplir una función fiscal, eran considerados por los entendidos como una eficaz herramienta para fomentar las industrias del país³⁹⁴.

El discurso de Vélez y Sarmiento no daba respuesta a las preocupaciones de los sectores más influyentes de la provincia y en consecuencia resultó fútil. Lo mismo que para los propietarios de las plantaciones en norteamérica, para los hacendados de Buenos Aires los impuestos de exportación no tenían nada de positivo. ¿Qué sentido tenía entonces disfrazarlos como un medio para promocionar las producciones ganaderas en el exterior? ¿Cuál era el objeto de negar las profundas diferencias que separaban a las economías regionales? Las consideraciones esgrimidas en defensa del dictamen de la Comisión resultaron tan extemporáneas que facilitaron la tarea de De Elizalde. Él se ocupó de recordar que la Argentina, lejos de fijar precios en los mercados internacionales, competía con la producción de otros países y que, por lo tanto, el argumento debía ser el opuesto: los impuestos de exportación estarían atacando la base industrial de la nueva Nación mientras que, por el contrario, muchas de las principales naciones del mundo no sólo no gravaban su producción local sino que iban al extremo de darles protección. De Elizalde advirtió a los convencionales que los miembros de la Comisión, con su diatriba sobre la estructura impositiva en la aduana de Constantinopla y las ventajas de los impuestos de exportación como herramienta comercial, buscaban distraer la atención del problema que preocupaba a la opinión pública: cómo quedaba la posición fiscal de Buenos Aires³⁹⁵. En este punto volvieron la mirada hacia Mitre.

El general había desestimado la propuesta de De Elizalde argumentando que, dado lo poco que se recaudaba por impuestos de exportación, estos eran accesorios y que, por ende, se estaba consumiendo tiempo valioso en

³⁹⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 883.

³⁹⁵ La referencia a Constantinopla la hace Vélez. Ver Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 882.

discusiones inútiles. A diferencia de Vélez y Sarmiento, Mitre no dudó en reconocer el “buen principio” que había guiado a la Convención de Filadelfia a mantener esos derechos bajo la órbita de los Estados y admitió que en 1853 él mismo se hubiese resistido a “que les arrebatasen a las provincias estos recursos”. Sin embargo, ahora justificaba la decisión de la Comisión de no modificar en este aspecto el texto constitucional porque, a su juicio, el impacto fiscal para los Gobiernos locales de ceder esa fuente de ingresos era irrelevante. Para Buenos Aires, decía Mitre, lo recaudado por ese concepto representaba una parte mínima del total de sus rentas, mientras que el resto de las provincias hacía ya siete años que habían renunciado a ellos. Agregaba, además, que resultaría muy sencillo reemplazar los derechos de exportación por contribuciones directas³⁹⁶.

Resulta difícil creer que Mitre estuviese convencido de sus palabras. Él había sido uno de los más activos promotores de las reformas fiscales implementadas en los años cincuenta y, más concretamente, de las iniciativas legislativas tendientes a aumentar el peso de los impuestos de exportación. Según Alejandra Irigoin, para 1855 ya resultaba evidente que la forma de mejorar las cuentas fiscales era repartir las cargas que hasta ese momento habían recaído, fundamentalmente, en los consumidores de productos importados: gravar las exportaciones permitiría no sólo mejorar la posición del Tesoro de la provincia sino además reducir los impuestos a los bienes del exterior que castigaban sobre todo el bolsillo de los consumidores asalariados, principal electorado de los septembristas. A esta tarea se abocaron Mitre y sus correligionarios³⁹⁷.

Como vimos, si gracias a las reformas fiscales de los años veinte los exportadores habían quedado prácticamente exentos de cargas tributarias, a partir de 1854 la situación empezó a revertirse y Mitre había sido uno de los artífices de este cambio. En ese año, por primera vez, la nueva Ley de Aduanas estableció un impuesto para todos los productos de exportación, incluyendo los cueros, el tasajo, el sebo y la lana. Además, en la segunda mitad de la década, se decretaron aumentos sucesivos de tarifas y, lo que es más importante, en 1858, y una vez más por iniciativa del partido de la Revolución de Septiembre, se reemplazaron las cargas nominales fijadas en 1854 por tasas

³⁹⁶ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 823.

³⁹⁷ Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*, pp. 111-132.

calculadas sobre una base *ad valorem* con el fin de proteger las cuentas públicas de los efectos de la inflación.

El resultado fue el esperado y para 1860 ya era notoria la transferencia de rentas de los exportadores al Estado provincial. La recaudación por impuestos de exportación iba en aumento y, de mantenerse la tendencia, no era poco lo que estaba en juego. De Elizalde se encargó de informar a la Convención de los logros alcanzados en este sentido: para el año 1859 esperaban que los derechos de exportación representasen una “séptima u octava parte” de los ingresos totales del Tesoro provincial, es decir, estarían entre los 12 y los 15 millones de pesos. Suponiendo que la recaudación por ese concepto continuase duplicándose cada dos años, como de hecho había sucedido a partir de las reformas fiscales, De Elizalde calculaba que para 1866 los ingresos por impuestos de exportación rondarían los 42 millones de pesos. Estas cantidades difícilmente podrían ser subrogadas, como sugería Mitre, con contribuciones directas³⁹⁸. Ya había quedado demostrada la dificultad de recaudar por concepto de impuestos al saladero, al ganado o a otras propiedades. De Elizalde las caracterizaba como simples “pantallas de contribución”, que con una tasa del 2 por mil no habían llegado a producir más de 2,700,000 pesos anuales³⁹⁹. No debía ser necesario recordarle a Mitre el fracaso rotundo con que habían terminado esos ensayos, él también había sido uno de sus propulsores⁴⁰⁰.

De Elizalde, intentando sumar votos, repasó el presupuesto tal y como, a su juicio, quedaría después de la incorporación de Buenos Aires a la Confederación. La provincia seguiría solventando a sus poderes Legislativo y Judicial además de sus ministerios de Gobierno y Hacienda (descontadas las reparticiones de aduanas que pasarían a la Nación); habría además que crear

³⁹⁸ De hecho, durante la presidencia de Mitre la tarifa llegó a ser de 10% y los impuestos de exportación un tercio del total de los ingresos de aduana.

³⁹⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, pp. 905-907.

⁴⁰⁰ La dificultad de recaudar los llamados impuestos de contribución directa no era una novedad en Buenos Aires. Rosas, como las administraciones anteriores, fracasó en su intento de hacer de este impuesto un pilar del esquema fiscal de la provincia y hasta el final de su Gobierno, año tras año, reprochaba a la Legislatura por los pobres resultados de la contribución directa, pidiendo aumentos de tasas o modificaciones en la reglamentación que facilitasen la tarea de los recaudadores. ¿Cómo explicar la actitud permisiva de los Gobiernos porteños frente a la desidia de legisladores y contribuyentes? Uno estaría tentado a pensar que tanto Rosas como los liberales entendieron que no podían prescindir del apoyo de las clases más adineradas, que veían con mucho recelo estas iniciativas.

nuevas oficinas de recaudación ya que las existentes serían absorbidas por el Gobierno nacional; una vez transferido el ejército provincial habría que constituir una fuerza encargada de la seguridad interna del territorio y debían asignarse partidas para el servicio de la deuda pública. Pasado el período de cinco años, y aún reconociendo un aumento en los ingresos como corolario de la unión, del crecimiento del tráfico portuario y del incremento de la población, la situación fiscal sería crítica.

Sarmiento y Vélez contraatacaron y presentaron a la Convención sus propias estimaciones. El sanjuanino advirtió a la disidencia que si tan interesados estaban en defender las finanzas de la provincia bien podían alinearse con la posición de la Comisión Examinadora que sería, a la larga, la más conveniente para los porteños. El resto de las provincias, pronosticaba Sarmiento, dada su extensión territorial, estarían en cinco años produciendo más bienes exportables que Buenos Aires y, en consecuencia, contribuyendo en mayor medida por derechos de exportación. Con las importaciones, sin embargo, podía esperarse que sucediese exactamente lo contrario: Buenos Aires seguiría siendo el principal consumidor de bienes importados ya que “ni la inteligencia ni la cultura pueden desenvolverse en la proporción que aquí”. Además, siempre según sus cálculos, esta realidad se vería reforzada ya que del millón de emigrados que entrarían al país sólo un diez por ciento partiría hacia el interior, lo que no haría más que acentuar el perfil importador del habitante de porteño⁴⁰¹.

Vélez, por su parte, volvió a repasar el presupuesto. Informó a la Asamblea que para salvar el Pacto de Noviembre, el gobernador Alsina, el ministro Obligado y él mismo debieron encarar un análisis detallado de los flujos de fondos públicos para 1859. Sobre la base de ese estudio llegaba a conclusiones bien distintas de las imaginadas por De Elizalde. Por el lado de las erogaciones, Vélez suponía que una vez que Buenos Aires se sumase al proyecto federal sólo le quedarían consumos por 22 millones de pesos, ya que debía descontarse lo correspondiente a gastos nacionales, como, por ejemplo, el ejército o las delegaciones diplomáticas⁴⁰². Además, añadía que del lado de los ingresos podía esperarse una mejora significativa; la unión, lejos de perjudicar las finanzas provinciales, causaría un significativo aumento de

⁴⁰¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 900.

⁴⁰² Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 828.

riqueza territorial que devendría en nada menos que la duplicación o triplicación de sus rentas⁴⁰³. Por el contrario, de insistir Buenos Aires en defender una posición miope y aprovechada estaría perpetuando el escenario de conflicto entre las catorce provincias argentinas, lo que acarrearía terribles consecuencias.

Sarmiento amonestó a De Elizalde y De la Riestra por perder de vista lo esencial. Lo importante no era si se cedían o no los impuestos de exportación, sino si ese gravamen debía existir y, sobre todo, si se le estaban garantizando a la Nación los medios suficientes para atender a todos sus gastos. Lo alarmaban las consecuencias fiscales de eliminar del presupuesto federal esa partida. Mientras Buenos Aires tendría garantizado por cinco años su presupuesto –y en consecuencia no entregaría nada o casi nada al Erario Nacional– a la Confederación se le estaría despojando, de un plumazo, de casi 700,000 mil duros anuales que en ese momento recaudaba por concepto de impuestos de exportación⁴⁰⁴. Esto equivalía a dejar al Gobierno en la absoluta miseria.

De Elizalde reconoció que existía un problema de sustentabilidad del Gobierno nacional y admitió que la pérdida de estos recursos no podía menos que agravar su ya de por sí delicada situación fiscal. Pero cualquier acuerdo tenía que contemplar que las provincias retuviesen “intacta una parte de su poder económico”; es decir, materia imponible libre de cargas. Si, por el contrario, los Estados accedían a desprenderse de toda fuente de ingreso, se caía, más allá de las frases declaratorias del texto constitucional, en un régimen unitario. En el caso argentino se había optado por desfinanciar a los gobiernos locales y, en consecuencia, había sido necesario prever el caso de que muchas provincias no contasen con “recursos propios para vivir”. Para

⁴⁰³ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 828. Estas proyecciones parecen inspiradas en la experiencia norteamericana donde, en efecto, los Estados habían encontrado en el impuesto a la propiedad una formidable fuente de ingresos. Habría que acotar que entre 1787 y la importante revalorización inmobiliaria –como la que imaginaba Vélez para Buenos Aires– mediaron años, o décadas en algunos casos, de avatares e incertidumbre. Al respecto, *cf.*: Sylla, Richard, “Experimental Federalism: The economics of American Government, 1789-1914”, en Engerman, Stanley y Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. Volume II. The Long Nineteen Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁴⁰⁴ A partir de 1853, merced al artículo 4º de la Constitución, fueron cedidos al Gobierno federal ciertos impuestos que hasta ese momento eran feudo provincial, entre los que se encontraban las rentas de las aduanas de los puertos de Corrientes, Santa Fe, Paraná, Concordia y Gualeguaychú y de las aduanas terrestres de Mendoza, San Juan, Salta y Jujuy.

encarar esta dificultad se había recurrido a lo que caracteriza como “el principio más absurdo”; esto es, a “autorizar al Poder Legislativo a votar subsidios a las provincias que no tengan bastantes rentas”. Los Gobiernos deficitarios, advertía De Elizalde, terminarían por abdicar su independencia y someter su presupuesto al Congreso nacional “para que haga con él lo que hacemos nosotros con las Municipalidades de campaña”⁴⁰⁵. Era vital entonces, si se quería defender el federalismo, reponerle a los Estados todos los derechos federales que la Constitución de 1853 había “usurpado a los pueblos”: estos debían conservar una fuente de rentas que hiciese innecesario el auxilio del Gobierno central⁴⁰⁶.

La posición de De Elizalde y de De la Riestra encarnaba la defensa de la primacía económica de la provincia. Al pueblo de Buenos Aires se le estaban pidiendo una serie de sacrificios económicos en pos de una supuesta prosperidad futura. Si bien la opinión pública estaba a favor de avanzar hacia la consolidación de un orden institucional estable, que forzosamente debía incluir a la Confederación, no estaba dispuesta en cambio a sacrificar la posición económica que Buenos Aires había consolidado en la era post revolucionaria. Muy por el contrario, la ciudad esperaba que cualquier arreglo fuese condicionado a la defensa de los intereses inmediatos de la economía provincial. Además, primaba una profunda desconfianza hacia el Gobierno nacional y los porteños creyeron encontrar en el pedido de enmiendas una forma de reaseguro contra la futura injerencia de ese amenazante Estado federal.

Después de dos días de acalorados debates y sin señales de acuerdo dentro del bloque liberal, el asunto fue regresado a la Comisión. Aunque la cuestión de los avalúos parecía haber sido despejada, las diferencias que subsistían en torno a los derechos de exportación amenazaban con retrasar el

⁴⁰⁵ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 880.

⁴⁰⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 888.

fin de la sesión⁴⁰⁷. Intentando cerrar la cuestión, José Mármol les recordó a los diputados lo que estaba en juego. Ellos eran los precursores de un debate ineludible en todo régimen federal y que por lo tanto debía perdurar por muchos años. Se trataba nada menos que de resolver la difícil ecuación de la distribución de poder entre el Gobierno federal y los Estados provinciales. No era pecar de localismo plantear la necesidad de que las provincias retuviesen la jurisdicción sobre estos tributos. Por el contrario, como convencionales elegidos por el pueblo de Buenos Aires, su mandato consistía precisamente en defender los intereses de su provincia, pero teniendo en cuenta que nunca existiría interés superior a la consolidación y preservación de un orden nacional. En consecuencia, no podía ignorarse la pregunta de cómo quedaba la Nación de retener las provincias el usufructo de esos recursos:

La más fundamental de las observaciones que se han hecho, es la que menos ha llamado la atención. Si nada damos a la Confederación durante cinco años, se ha dicho, ¿con qué derecho queremos quitarle lo que percibe de las demás provincias?

Es exacto. Sería una monstruosidad querer derogar los derechos de exportación en toda la República y, desde ya, quitando a la Confederación su principal fuente de recursos, mientras Buenos Aires no contribuye a los gastos nacionales hasta dentro de cinco años.

Yo no hallo sino un medio de conciliar las dos dificultades, y es, el no derogar los derechos de exportación hasta la época en que cese la garantía del presupuesto de Buenos Aires, es decir, en 1865 en que la provincia comenzará a concurrir a los gastos nacionales⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Hasta ese momento se había avanzado con las propuestas de la Comisión Examinadora para las que había apoyo unánime de la bancada reformista. Estas incluían la modificación del artículo 12º que establecía que las embarcaciones no podrían ser obligadas a hacer puerto o a pagar derechos de tránsito; este principio fue reforzado agregando, tal y como sugería la Comisión Examinadora, que “en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”. En segundo lugar, la atribución concedida al Congreso nacional por el inciso 9 del artículo 64º para reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar puertos y crear y suprimir aduanas era restringida al aclarar que en ningún caso se podrían suprimir aduanas exteriores existentes en las provincias al momento de su incorporación. Hasta aquí llegaba el consenso, pero quedaban pendientes las objeciones planteadas por De Elizalde y De la Riestra en torno a los derechos de exportación, al medio de pago para los impuestos nacionales y a la introducción del concepto de avalúos en el texto constitucional.

⁴⁰⁸ Art. 64º, inciso 1, de la Constitución. En Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 911.

Bajo esta solución, presentada como salomónica, se impuso la visión de los sectores más radicales del bloque liberal otorgándose a las provincias el usufructo de lo recaudado por derechos de exportación. Sin embargo, se incluyó una salvedad en reconocimiento al llamado de atención de Sarmiento con respecto a la fragilidad de las finanzas de la Confederación: esta modificación regiría recién a partir de 1866. Correspondería al Congreso:

Establecer igualmente los derechos de exportación hasta mil ochocientos sesenta y seis en cuya fecha cesarán como impuesto nacional⁴⁰⁹.

Buenos Aires retenía así los derechos de exportación y lo que en teoría cedía generosamente a la Nación era en realidad entregado por las otras trece provincias.

III.2 El debate en torno al banco y la moneda

En cuanto se abrió el debate constitucional en la prensa porteña, el sector representado por De la Riestra se ocupó de marcar los límites dentro de los cuales estaban dispuestos a negociar. En un artículo publicado el 1º de febrero en *La Tribuna* empezaron por aclarar que por el Pacto de Familia, Buenos Aires mantenía la propiedad de su banco y que la institución seguiría regida y administrada por las autoridades provinciales, sin ninguna injerencia del Gobierno nacional. Hasta allí tenían razón, Buenos Aires había negociado muy hábilmente estas condiciones. En realidad, el problema lo planteaba el artículo 64º, inciso 5, de la Constitución que facultaba al Congreso a “establecer y reglamentar un banco nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes”⁴¹⁰. Ese podía ser el fin del banco de Buenos Aires y de su moneda:

⁴⁰⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 913. El texto ratificado por la Convención Reformadora de Santa Fe en septiembre de 1860 decía: “Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación, los cuales así como las evaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”. Bidart Campos, Germán José, *La Constitución...*, op. cit., p. 120.

⁴¹⁰ Bidart Campos, Germán José, *La Constitución argentina...*, op. cit., p. 120.

Si el Congreso pudiese establecer otro banco en Buenos Aires o sucursales de otros bancos, o permitir bancos particulares, y dar a los billetes de emisión un curso legal, el papel moneda de Buenos Aires sufriría enormemente.

Solamente empleados en satisfacer los derechos de importación o exportación y demás obligaciones nacionales, arrebatarían al papel moneda de Buenos Aires, una parte considerable de su uso⁴¹¹.

A *La Tribuna* no le faltaba razón al evaluar los daños que una moneda o un banco nacional podían infligir en las instituciones monetarias de la provincia y de allí el apremio por modificar la Constitución denegándole al Estado nacional toda facultad para legislar sobre la materia. Con este fin, avanzaron sobre lo pactado aduciendo que, como parte del Pacto de Familia, se había acordado también que el Gobierno federal cediese toda potestad de legislar o actuar en materia de banca y moneda en el territorio de la provincia. Y entonces, apoyándose en el artículo 7º del Acuerdo, concluyeron que

Desde que queda [el banco de la provincia] sujeto a las leyes que lo rigen, el Congreso no puede establecer un Banco Nacional en el Estado.

Ni sucursales del que establezca en otra parte.

Ni autorizar emisión de billetes.

Ni ordenar el curso de billetes de ningún banco.

Ni hacer que en Buenos Aires se acepte el valor de monedas selladas fuera, ni el que se dé a las monedas extranjeras. [...]

Los derechos de importación y exportación no podrán fijarse sino en papel moneda en esta aduana.

Las obligaciones en papel moneda o metálico serán únicamente regidas por nuestras leyes, sin que jamás pueda el Congreso legislar sobre nada de esto⁴¹².

En ese momento en la provincia regía un sistema bi-monetario en el que coexistían el peso papel y el metálico. A pesar de la importancia innegable del

⁴¹¹ “Colaboración de *La Tribuna*. Reformas a la Constitución consignadas en el Pacto. III”, en *La Tribuna*, Buenos Aires, 1º de febrero de 1860.

⁴¹² “Colaboración de *La Tribuna*. Reformas a la Constitución consignadas en el Pacto. III”, en *La Tribuna*, Buenos Aires, 1º de febrero de 1860. Esta es la interpretación que hacía *La Tribuna* del texto del artículo 7º del Pacto de Noviembre que estipulaba que “Todas las propiedades del Estado que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos de cualquier clase y género que sean seguirán correspondiendo a la provincia de Buenos Aires, y serán gobernados y legislados por la autoridad de la provincia”. Heras, Carlos y García, Carlos F. (eds.), *Reforma Constitucional de 1860...*, op. cit., p. 6.

metálico en la economía porteña –utilizado en las grandes transacciones comerciales y como depósito de valor–, era el peso papel la moneda de cambio y de fijación de precios para la mayoría de las transacciones ordinarias, incluyendo las del Gobierno provincial que pagaba en pesos no sólo a sus proveedores sino además todos los sueldos de los funcionarios públicos, civiles y militares. Como contrapartida recaudaba los impuestos en el mismo medio. El peso había logrado perdurar a pesar de que arrastraba una historia infausta de grandes emisiones y devaluaciones y para este sector resultaba obvio que su supervivencia dependía del servicio que prestaba como moneda corriente. En consecuencia, el efecto de que el Congreso nacional fijase la cancelación de las rentas de aduana en metálico sería devastador⁴¹³.

Norberto de la Riestra explicaba en la sesión del 8 de mayo de 1860 a los convencionales porteños la importancia de garantizar el valor del peso: “una de las armas más poderosas que ha tenido y tiene para defenderse Buenos Aires de sus enemigos ha sido el crédito. Nada puede ostentarse con más orgullo a favor de ese crédito, que su papel moneda, que con asombro de todo el mundo mantiene su valor, solamente por la fe del público que lo recibe”⁴¹⁴. La gran ventaja de Buenos Aires había sido su “máquina de crear dinero”. En los momentos de dificultad los porteños simplemente emitían y, como ha señalado Halperín, para la indignación del resto de las provincias, esa moneda era aceptada e incluso en las peores circunstancias mantenía algo de valor⁴¹⁵. El “golpe moral de decir a un Estado que ha tenido vida y salvación por el papel moneda, –yo no lo admito en las oficinas públicas– equivaldría a liquidar el peso provincial”⁴¹⁶. Y si el Gobierno de Paraná no había logrado descifrar el misterio, para De la Riestra estaba muy claro que la moneda provincial estaba resguardada por el hecho de que el Gobierno se comprometía a recibirla para el pago de los impuestos de aduana. Era crucial entonces, en primer término, fijar este requisito como norma constitucional para garantizar a futuro la herramienta de monetización de déficits; en segundo lugar, se hacía imprescindible resguardar al banco y a la moneda de Buenos Aires de potenciales competidores.

⁴¹³ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 898.

⁴¹⁴ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 907.

⁴¹⁵ Halperín Donghi, Tulio, conferencias dictadas los días 2, 9 y 16 de septiembre de 2003 en la Universidad Torcuato di Tella.

⁴¹⁶ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 907.

Para fundamentar esta posición De Elizalde le propuso a la Convención volver los ojos sobre el modelo norteamericano. Según decía, la Constitución de los Estados Unidos había tenido la previsión de negarle al Gobierno nacional la facultad de establecer bancos emisores, mientras que en la Argentina esa posibilidad estaba abierta. Por lo tanto, de no reformarse la Constitución, podía enfrentarse al colapso del sistema financiero provincial:

se ha de establecer un banco nacional, se ha de mandar recibir moneda a la par, y después se ha de mandar hacer el pago mitad en la moneda emitida y mitad en plata. Esto es lo que quiero evitar. Con dos monedas variables no puede Buenos Aires menos que exponerse a grandes peligros [...] [Si] es una necesidad [...] que nuestro papel moneda quede garantido, hoy es la oportunidad de hacerlo de modo efectivo; que no nos vengan a decir mañana: tenemos derecho de establecer tarifas y las establezcan en metálico, perdiéndose así la garantía del papel moneda. No, señor, consignémoslo ya que más tarde no se han de admitir los bonos Buschental, o la moneda del banco nacional. De otro modo vamos a tener que en Buenos Aires se van a pagar los derechos de Aduana con la moneda del banco nacional⁴¹⁷.

Según advertía Vélez, se estaba exponiendo al país a operar con tantas monedas nacionales como las había provinciales, además de las monedas bolivianas y chilenas que circulaban desde tiempo colonial⁴¹⁸. Se apoyó en Curtis para demostrar a la Convención la ignorancia de De Elizalde en materia constitucional norteamericana. Según el célebre constitucionalista, la Comisión de Detalle de la Convención de Filadelfia había rechazado el pedido de Rhode Island y de Nueva Jersey de hacer sus aportes al Estado federal con papel moneda. La decisión estaba fundada en que

admitir los billetes de crédito salidos bajo la autoridad de un Estado individual en descargo de la porción en dinero de una requisición de la Nación, hacía ilusorio su objeto, como que dichos billetes no circulaban fuera de los límites del Estado en el cual habían sido emitidos, y porque un papel medio circulante de un Estado no podía ser de igual valor al oro y la plata, ni en la extensión de su circulación, ni en el círculo de su cambio. Que si los billetes de crédito de los Estados

⁴¹⁷ Ravnani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 824.

⁴¹⁸ En la época, los precios se expresaban indistintamente en moneda boliviana o chilena, que eran las de mayor circulación en la Confederación.

de Rhode-Island y New-Jersey se recibiesen en descargo de las contribuciones federales, por principios de una justicia igual, los billetes emitidos por otros Estados deberían también ser admitidos en pago, y desde entonces en lugar de las requisiciones demandando una suma en moneda metálica, no se recibiría en la Tesorería Federal sino papel moneda, que sería totalmente inaplicable al pago de los intereses o principal de la deuda extranjera, o a las necesidades del Gobierno de los Estados Unidos⁴¹⁹.

Las restricciones en el manejo de la política monetaria y financiera a las que hacía alusión De Elizalde estaban más bien destinadas a circunscribir el ámbito de actuación de los Estados y no, o al menos no tan claramente, el del Gobierno federal. Esto respondía a que se había legislado tras las experiencias inflacionarias desatadas por la emisión descontrolada de papel moneda en muchos Estados. En el afán por incorporar esta dolorosa lección y convencidos de que los Gobiernos locales habían abusado de la potestad de emitir dinero, los convencionales de Filadelfia se inclinaron por retirarles esta atribución. Pero la forma definitiva que le dieron al texto constitucional no era del todo concluyente y no quedaba claro si esta facultad era delegada en el Gobierno nacional.

En efecto, en el artículo I, sección 8, de la Constitución, se autorizaba al Congreso nacional para “acuñar moneda y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de pesas y medidas”⁴²⁰; acto seguido, en la sección 10 del mismo artículo, precisaban que ningún Estado “acuñará moneda, emitirá papel moneda, legalizará cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas”⁴²¹. Se les retiraba pues a los Estados el derecho de emitir papel moneda pero no se delegaba de forma explícita esta facultad en el Gobierno nacional. Esta ambigüedad en el texto dio pie a un largo debate en torno a sus posibles significados y, de hecho, durante casi medio siglo se impuso la interpretación a la que aludía De Elizalde. Es decir, la de aquellos que entendían este silencio constitucional como prueba irrefutable de que los Padres Fundadores no tuvieron intención de investir con ese poder a las autoridades federales.

⁴¹⁹ Cita de Curtis en Ravnigani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 904.

⁴²⁰ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, op. cit., p. 390.

⁴²¹ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, op. cit., p. 391.

De acuerdo con el *racconto* que hizo Madison de las sesiones plenarios, el tema de la emisión fiduciaria no sólo habría sido ampliamente debatido sino que constituyó la moneda de cambio por la que los Estados más populosos accedieron a una representación no proporcional en el Senado: aceptaron los dos senadores por Estado siempre que se le retirase a ese cuerpo la iniciativa legislativa en lo relativo a emisiones monetarias, esta recaería exclusivamente en la Cámara Baja⁴²². Sin embargo, ante la presión de los jeffersonianos –hostiles a todo poder central– terminó por imponerse la otra interpretación y, de hecho, pasaron más de siete décadas hasta que, en el contexto de la Guerra de Secesión, se aceptó la emisión fiduciaria como una prerrogativa del Gobierno federal. Pero si esto era una cuestión de interpretación, sobre lo que no existía margen de duda era sobre la prohibición de emitir papel moneda que este modelo imponía a los Estados⁴²³.

Es sugestivo el modo como se adaptaron los Gobiernos de las excolonias británicas a esta prohibición y cómo lograron muy pronto, a través del licenciamiento de bancos, superar las limitaciones que les imponía la Constitución. Los bancos recibían de los Gobiernos autorización para emitir su propio papel moneda –que en muchos casos debían respaldar con bonos del propio Estado– lo que se tradujo, de inmediato, en la apertura de un gran mercado para colocación de deuda pública estadual. Cada Estado establecía su propia ley de bancos y la suma de todos estos experimentos resultó en un formidable desarrollo del sistema financiero, que se había gestado con la fundación de tres instituciones en la década de 1780 y que para 1860 contaba con casi 1600 entidades bancarias⁴²⁴.

Ahora bien, existía una gran diferencia entre este régimen y el que defendía De Elizalde. En primer lugar, en la mayoría de los Estados existía una

⁴²² Madison, James, *Notes of Debates...*, *op. cit.*, pp. 113-114, 238-239, 249-253, 382, 386, 389, 413-414, 416-418, 436, 442-450, 460-461, 469, 549, 580, 606-607, 619, 620.

⁴²³ Al respecto, *cfr.* Beard, Charles A., *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Nueva York, The Free Press, 1986; Myers, Margaret Good, *A Financial History of the United States*, Nueva York, Columbia University Press, 1970; Rockoff, Hugh, “Banking and Finance, 1789-1914”, en Engerman, Stanley y Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. Volume II. The Long Nineteen Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; Strudenski, Paul y Krooss, Herman Edward, *Financial History of the United States*, Washington D.C., BeardBooks, 2003.

⁴²⁴ La progresión es asombrosa: de 28 bancos en 1800 pasaron a 102 en 1810, a 327 en 1820, a 729 en 1837, a 800 en 1850 y a 1600 en 1860. Ver Sylla, Richard, “Experimental Federalism...”, *op. cit.*, p. 501.

feroz competencia entre las distintas instituciones financieras. En segundo término, si bien los bancos estaban autorizados a emitir sus propios billetes bancarios, esta no era la moneda oficial de los Estados y, por ende, las cantidades de papel impreso no respondían a las necesidades presupuestarias del Gobierno de turno. Además, estos billetes no eran siempre aceptados para el pago de impuestos federales. Por último, y a diferencia de lo que De Elizalde pretendía demostrar, este régimen no era incompatible con la existencia de un banco federal, aunque también es cierto que esta cuestión se instaló en los Estados Unidos como uno de los grandes temas de debate en política económica durante la primera mitad del siglo XIX.

La polémica había empezado en diciembre de 1790 cuando Hamilton presentó al Congreso nacional su *Report on a National Bank*. En ese documento, el secretario del Tesoro propuso la fundación de un banco nacional de capitales mixtos cuyas funciones –inspiradas en el Banco de Inglaterra– incluirían asistir al Gobierno federal en el manejo de la política financiera, promover la inversión y el ahorro privado y fomentar el desarrollo del comercio. Además, gracias a la participación de capitales privados en su estructura accionaria, la institución permitiría hermanar los intereses del nuevo Estado y de las principales fortunas del país, lo que para Hamilton representaba un importante objetivo político.

El debate en el Congreso fue difícil. La oposición, liderada por Jefferson, advertía que se estaba creando un monopolio semiprivado incompatible con un sistema democrático y que violaba el espíritu de la Constitución. Pero el Congreso pasó la ley y en febrero de 1791 Washington pidió a su gabinete, entre los que se encontraba Jefferson como secretario de Estado, opinión por escrito. El presidente terminó inclinándose a favor de Hamilton y firmando la ley que creaba el primer banco de los Estados Unidos⁴²⁵.

Muy pronto esta institución ocupó todos aquellos espacios que De Elizalde temía que un banco federal argentino pretendiese arrogarse. Había

⁴²⁵ El banco abrió sus puertas en 1791 con un capital de 10 millones de dólares (el presupuesto del Gobierno federal para 1792 ascendía a 5.1 millones de dólares). El Gobierno retuvo el 20% del capital y financió su aporte con fondos prestados por el mismo banco. El otro 80% pasó a manos privadas y fue capitalizado en un 25% con metálico y el resto con bonos del Gobierno federal. Ver Sylla, Richard, “Experimental Federalism...”, *op. cit.*, p. 500, y Rockoff, Hugh, “Banking and Finance...”, *op. cit.*, p. 646.

sido autorizada a abrir sucursales en todo el país y a emitir papel moneda por un monto equivalente a sus reservas. Estos billetes bancarios eran aceptados para el pago de impuestos federales, salvo los de aduana que se pagaban en metálico⁴²⁶. Las operaciones del banco debían circunscribirse al negocio de depósitos y descuentos y se fijó un límite al nivel de exposición con el Gobierno federal, al que no podía prestarle más de US\$ 100,000 sin autorización del Congreso (el capital del banco ascendía a US\$ 10 millones). Una cláusula importante en sus estatutos obligaba a renovar la licencia de operaciones cada veinte años⁴²⁷.

La fundación del primer banco de los Estados Unidos no logró cerrar la discusión en torno a su constitucionalidad, esta continuó vigente y, de hecho, la política bancaria fue virando en las décadas subsiguientes al ritmo de la ideología de las distintas administraciones. El proyecto de Hamilton enfrentó un primer revés en 1811 cuando, llegado el momento de presentar al Congreso la renovación de la licencia, los jeffersonianos encontraron su oportunidad de revancha. En ese tiempo el Poder Ejecutivo y el Legislativo estaban controlados por el partido de Jefferson, quienes seguían dudando de la constitucionalidad de un banco nacional y juzgaban que esta institución, tan poco “republicana”, bien podía ser reemplazada por varias entidades de menor escala. Esta fue la facción que logró imponerse en el Congreso, aunque con un margen muy pequeño, y la ley de renovación terminó siendo derogada.

Pocos meses más tarde, Estados Unidos entró en guerra con Gran Bretaña y quedó en evidencia lo desacertado de la medida cuando la administración Madison tuvo que encarar la emergencia económica sin contar siquiera con el auxilio del banco. Después de experimentar dolorosamente las consecuencias del desmantelamiento del banco nacional, fueron los propios jeffersonianos quienes tomaron la iniciativa de fundar una nueva entidad federal que abrió sus puertas en 1816, una vez terminada la guerra.

Sin embargo, este segundo experimento corrió la misma suerte que el primero. En 1836, un Congreso que respondía al presidente Jackson le revocó la licencia dando inicio a lo que en la historiografía norteamericana ha sido llamado la “era de la banca libre” y que se extendió hasta que una nueva

⁴²⁶ Esta condición se mantuvo incluso en momentos de crisis y de falta de metálico, como durante la Guerra de Secesión.

⁴²⁷ Rockoff, Hugh, “Banking and Finance...”, *op. cit.*, p. 646.

guerra, esta vez la de Secesión, hizo impostergable la decisión de recrear la figura de un banco nacional. Pero esta resolución respondió no sólo a la necesidad de financiar el esfuerzo bélico. Hubo también importantes razones de largo plazo que no guardaban relación con la emergencia económica. Sobre todo, pesó la percepción de que era necesario terminar con el desorden generado por la circulación de billetes, con cotización variable, emitidos por los centenares de bancos existentes en la época. A partir de ese momento no sólo se logró una mayor uniformidad en el papel moneda sino que las autoridades federales recuperaron la potestad de regular el sistema bancario nacional⁴²⁸.

Esta polémica en torno al papel que las autoridades nacionales debían cumplir en el manejo de la política monetaria y financiera no era ajena al Río de la Plata. Aquí también, durante la década de 1850, se habían explorado los costos y beneficios de los distintos sistemas en uso en la época. Podía optarse por un modelo en el que el Estado retenía el monopolio de la emisión monetaria, como lo hacía el Banco de Inglaterra, o adoptar un régimen como el de bancos libres que en ese momento regía la economía norteamericana. Otra alternativa era el sistema “a la Hamilton”, donde un banco nacional y bancos licenciados por los Estados compartían las funciones de emisión. Llamativamente, a pesar de la relevancia de este tema para el sistema económico que estaban concibiendo, los oradores de la Convención Reformadora intentaron por todos los medios esquivar la discusión.

De Elizalde y De la Riestra se concentraron en demostrar que, por el Pacto de Noviembre, Buenos Aires había conseguido todas aquellas garantías que en un régimen como el norteamericano nunca hubieran logrado obtener. Del otro lado, la estrategia de Mitre, Vélez y Sarmiento no fue muy distinta en el sentido de que buscaron eludir el debate sobre cuál era el modelo más adecuado para la Argentina. Su plan consistía en persuadir a los convencionales de que la discusión era desde todo punto de vista inútil e intrascendente ya que Buenos Aires, por el Pacto de Noviembre, había sido

⁴²⁸ La facultad del Gobierno federal para emitir papel moneda siguió siendo cuestionada. En 1869, el juez de la Corte Suprema Chase –quien como secretario del Tesoro dirigió la emisión de *greenbacks*– firmó un *majority opinion* declarando su inconstitucionalidad. En 1872, una Corte con distinta composición revirtió esta decisión al declarar que, en caso de guerra, el Congreso tenía la facultad de emitir papel moneda. Doce años más tarde un nuevo fallo amplió esa atribución a tiempos de paz. Ver Sylla, Richard, “Experimental Federalism...”, *op. cit.*, pp. 529 y ss.

investida con todas las garantías que reclamaba De Elizalde. En el fondo defendían, como de hecho lo harían años más tarde desde el Poder Ejecutivo, un modelo de poder más centralizado, donde el Gobierno federal retenía la potestad para regular la política monetaria y bancaria. La manera de conseguirlo parecía ser evitar a toda costa una discusión en profundidad que podría haber alertado a su electorado sobre los costos que asumiría la provincia con su integración al orden nacional.

Sarmiento empezó por darle la razón a De Elizalde en cuanto al alcance del artículo 7º del Acuerdo. En lugar de cuestionar qué era lo que confería el Pacto a Buenos Aires o en qué forma debían separarse las prerrogativas del Estado federal *vis à vis* los Estados provinciales, declaró que, a su juicio, toda ambigüedad había sido esclarecida después de Cepeda. Efectivamente, decía, era potestad provincial definir las monedas que podían circular en su territorio y, por ende, el Gobierno nacional estaría en la obligación de vender las onzas recaudadas en la aduana para comprar el papel moneda que necesitaba para cancelar sus gastos dentro del territorio de la provincia.

Vélez lo secundó y ambos alegaron que no veían encarnados en el artículo 4º los peligros que describía De Elizalde pero que, por el contrario, temían las consecuencias que su proyecto de reforma podía acarrear a la Nación. ¿Quién sería la autoridad competente a cargo de manejar el cambio de las distintas monedas? ¿No se estaría introduciendo una gran desorganización en la Tesorería Nacional y, con ello, dando pie a prácticas fraudulentas por parte de los funcionarios de la Administración Pública? Vélez advertía que al forzar la pervivencia de un régimen de monedas múltiples se atentaba contra uno de los logros más publicitados de los septembristas: la institucionalización de la Administración Pública y la lucha contra la discrecionalidad y el alto grado de corrupción del que acusaban a la gestión rosista.

Mitre construyó su argumento a partir de otras premisas pero llegó a idénticas conclusiones: plata o papel moneda daba lo mismo. Empezó por recordarle a la Convención que en esos años había habido no uno sino múltiples intentos del Gobierno provincial de fijar tanto el cálculo de avalúos como el pago de tarifas en metálico: “Lejos de ser un inconveniente que las tarifas estuviesen en metálico ha sido siempre un bello ideal de nuestros

economistas⁴²⁹. Según decía, de esa forma se comprometía tanto al comercio como a los consumidores en la tarea de fijar el valor del peso y se avanzaba hacia la tan ansiada estabilidad cambiaria⁴³⁰.

Mitre no ignoraba la diferencia abismal que separaba a esas experiencias de lo que estaba en discusión en ese momento. En los años cincuenta se trataba del Gobierno de Buenos Aires legislando para su territorio, era valor entendido que el objetivo último de ese Estado no podía ser otro que la defensa de los intereses provinciales, en este caso la moneda y las finanzas locales. El Gobierno federal, en el mejor de los escenarios, tendría que compatibilizar los intereses de todas las provincias y eso podría resultar en políticas perjudiciales para Buenos Aires. De hecho, era razonable argumentar que no sería viable la convivencia de una moneda nacional fuerte con un peso porteño poderoso cuya circulación la principal provincia del país intentaba extender mucho más allá de sus fronteras.

A los ojos de la opinión pública correspondía a la dirigencia porteña resguardar los bastiones sobre los cuales habían construido su prestigio y riqueza. La moneda y el banco eran de lo más importante. Las relaciones de poder entre la futura Nación y Buenos Aires serían muy distintas según se optase por una postura o por otra y esto pareció calar muy hondo en las filas liberales que no se mostraban dispuestas a resignar el recurso de emisión monetaria para contentar a su líder. Escapan a nuestro escrutinio las negociaciones que llevaron al acuerdo en el que, como veremos, se aceptó proponer como enmienda constitucional la exigencia de que los impuestos de aduana nacionales fuesen cancelados en el papel moneda de la provincia donde se ubicase esa administración. Pero lo que no se incluyó, sin embargo, fueron las restricciones que pedían los economistas liberales a las facultades delegadas a un futuro banco federal. En ese sentido, quedó abierta la posibilidad de un embate contra el peso de la provincia.

⁴²⁹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, *op. cit.*, p. 823.

⁴³⁰ Esos ensayos, a los que hacía referencia Mitre, se encuadraban dentro de un marco de reformas monetarias más amplias impulsadas durante los años cincuenta. Alejandra Irigoin los calificó como “simples estudios” que debieron ser descartados por inviables. Lo que se buscaba en ese momento era restaurar la base metálica del circulante pero el proyecto fracasó por la escasez de metálico y la oposición de sectores económicos bien instituidos. Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires...*, *op. cit.*

Así es como al tan mentado artículo 64º, inciso 1, de la Constitución, que regulaba las funciones del Congreso nacional, se le agregó que los papeles provinciales constituirían un medio de pago aceptable de impuestos federales. El texto propuesto por los economistas liberales decía:

Bien entendido que este [impuesto de aduana], así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por ser su justo equivalente⁴³¹.

Se votó y fue aprobado.

III.3 La cuestión de la deuda pública

Qué hacer con la deuda pública provincial era el otro gran problema a resolver en materia económica⁴³². Curiosamente, con excepción del diario *La Tribuna* que intentó instalar el tema en la agenda pública, la cuestión fue ignorada por completo y ni siquiera se mencionó en el plenario de la Asamblea. Lo que pretendía *La Tribuna* era, en primer lugar, asegurarse que el Estado de Buenos Aires retuviese, post incorporación, la titularidad de sus obligaciones contraídas con anterioridad al Pacto de Noviembre⁴³³. En segundo término, buscaba que se garantizaran los fondos necesarios para cumplir con la totalidad de esas deudas, lo que les daba pie para exigir que la provincia retuviese al menos parte de los fondos de aduana hasta que se hubiese amortizado el último peso.

Estaban dispuestos a reconocer que la Constitución, por el artículo 64º, inciso 6, delegaba en el Congreso la potestad de “arreglar la deuda interior y exterior de la Confederación”, pero acotaban que en la cláusula en cuestión no

⁴³¹ Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas...*, op. cit., p. 913. El texto ratificado por la Convención Reformadora de Santa Fe en septiembre de 1860 decía: “Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las valuaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que esta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”. Bidart Campos, Germán José, *La Constitución...*, op. cit., p. 120.

⁴³² “Colaboración de *La Tribuna*. Reformas a la Constitución consignadas en el Pacto. VI”, en *La Tribuna*, Buenos Aires, 9 de febrero de 1860.

⁴³³ Entendiendo por deuda pública los bonos provinciales, las emisiones monetarias y el “crédito inglés”.

quedaba determinado de qué deuda se trataba. Como el Gobierno de la provincia no podía “abandonar a sus acreedores”, había hecho que en el Pacto se estipulase que toda la deuda existente al momento de su firma fuera “garantida y reconocida como del Estado”. Esta parte de su interpretación parecía ajustarse al espíritu del Acuerdo que en su inciso 8 establecía que el Gobierno nacional garantizaba a Buenos Aires su presupuesto de 1859, incluyendo el servicio de la deuda interior y exterior; ergo, la provincia retenía sus compromisos financieros⁴³⁴. Ahora bien, a partir de allí *La Tribuna* hacía dos deducciones bastante más discutibles.

En primer lugar, reclamaba que todas las provincias, al igual que Buenos Aires, retuviesen sus obligaciones de crédito y exigía a los convencionales dejar sentado en la Constitución que sólo se consideraría nacional la deuda contraída por el Estado federal después de la incorporación de Buenos Aires. Esto planteaba el enorme problema de qué hacer con las deudas provinciales y de la Confederación. Para *La Tribuna*, estas debían ser evaluadas por el Congreso nacional a quien correspondería determinar cuáles serían nacionales y cuáles provinciales⁴³⁵. Advertían que, de lo contrario, todas las rentas nacionales serían consumidas en el servicio de pasivos que correspondía asumir a las provincias. Allí residía la clave del problema: temían que los abultados compromisos financieros asumidos por el Gobierno del general Urquiza hicieran imposible el cumplimiento con los acreedores de Buenos Aires.

En Buenos Aires gran parte de la deuda doméstica estaba en manos de proveedores del Estado, hacendados y, sobre todo, comerciantes⁴³⁶. Además

⁴³⁴ El artículo 8º del Pacto de Noviembre dice: “Se exceptúa del artículo anterior [ver artículo 7º en nota 412] la Aduana, que como por la Constitución federal, corresponden las aduanas exteriores a la Nación, queda convenido en razón de ser casi en su totalidad las que forman las rentas de Buenos Aires, que la Nación garante a la provincia de Buenos Aires, su presupuesto del año de 1859, hasta cinco años después de su incorporación, para cubrir sus gastos, incluso la deuda interior y exterior”. Heras, Carlos, *Reforma Constitucional de 1860...*, op. cit., p. 6.

⁴³⁵ En la Convención de Filadelfia también se cuestionó la legitimidad de algunas deudas y se exploró la posibilidad de crear cuerpos para auditarlas y dictaminar sobre su legitimidad. El objetivo era castigar –o al menos no premiar– a los especuladores. Sin embargo, estas iniciativas fueron descartadas por inviables.

⁴³⁶ En 1840, por ejemplo, de los algo más de siete millones emitidos en títulos de deuda pública y destinados al pago de proveedores del Estado, casi seis millones se destinaron al suministro de vestuario y de provisiones de frontera (tabaco, yerba, sal, papel) y sólo 250,000 al pago por ganado aprovisionado por los hacendados (no siempre en forma directa). Burgin, Mirón, *Aspectos económicos...*, op. cit., pp. 194-195.

estaba la Baring y los bonistas ingleses a quienes la perspectiva de ver modificadas las condiciones renegociadas en 1857 resultaría inadmisibles y que, para hacerse oír, contaban con su vieja relación con Norberto de la Riestra, hombre muy influyente en los ámbitos liberales. A estas obligaciones se sumaba el compromiso del Gobierno provincial de esterilizar, con fondos de la aduana, la emisión de 85 millones de pesos papel en que había incurrido para financiar el esfuerzo bélico de 1859.

¿Cuál era el peligro entonces? Incluso en el mejor escenario, si el Gobierno federal era capaz de seguir los pasos de los porteños y encauzar las finanzas del país, ¿quién le garantizaba a los tenedores de títulos de deuda pública provincial que sus derechos serían respetados? Ante recursos escasos resultaba crucial saber quién estaría primero en la lista de acreedores. A los ojos de *La Tribuna*, la única manera de garantizarse el cobro era, por un lado, retener la titularidad de la deuda y con ella la competencia para decidir a quién pagarle; por el otro, conservar el control de las rentas de aduana, al menos hasta que se terminasen de cancelar todas las obligaciones contraídas con anterioridad al Pacto. *La Tribuna* –forzando una vez más la lógica del Acuerdo– lo adecuaba a sus necesidades:

la suma destinada de los derechos de Aduana para pago de fondos públicos y amortización de las últimas emisiones de papel moneda continuará entregándose no sólo durante los cinco años del presupuesto garantido, sino aun después y hasta la extinción de la deuda.

Otro tanto sucederá con el empréstito inglés. [...]

Buenos Aires no podía disponer de las rentas que tenía afectadas al pago de ciertas obligaciones, porque nadie puede dar lo que no le pertenece.

En consecuencia, los derechos de Aduana que se recauden en Buenos Aires, hasta después de los cinco años, no son nacionales sino en lo que excedan después de hecho el pago de lo destinado al empréstito inglés, a la emisión y fondos públicos⁴³⁷.

¿Son conscientes, interpelaba *La Tribuna* a los que estaban por la incorporación inmediata, de las consecuencias que tendría para las finanzas públicas y las fortunas privadas aceptar la Constitución sin estas reformas?

⁴³⁷ “Colaboración de *La Tribuna*. Reformas a la Constitución consignadas en el Pacto. VI”, en *La Tribuna*, Buenos Aires, 9 de febrero de 1860.

Las sumas destinadas de las rentas de Aduana a la amortización de las emisiones de papel moneda no se entregarían desde que estas rentas se hacen nacionales.

El empréstito inglés se hace nacional.

El crédito público se hace nacional.

La deuda interior pendiente se hace nacional.

¿Puede un Estado decir a sus acreedores lo que debo, se los pagará otro?

¿Lo consentirán los acreedores?

¿Puede cometerse el abuso de entregarse las rentas de aduana hipotecadas a las emisiones, empréstito inglés y fondo público?

¿Puede decirse a nuestros acreedores internos, vayan a la Nación a cobrar lo que les debemos?⁴³⁸

Lo que *La Tribuna* pretendía evitar era precisamente lo que se hizo en los Estados Unidos. Uno de los temas más urgentes que debieron encarar los legisladores reunidos en Filadelfia y la administración de George Washington fue qué hacer con la pesada herencia financiera que dejaba la Guerra de Independencia. Para cuando alcanzaron una solución, las deudas de las excolonias británicas habían sido consolidadas y nacionalizadas, los acreedores habían sido notificados a tal efecto y, como consecuencia de este nuevo arreglo, lo recaudado por rentas de aduana había sido transferido a la Nación. Ninguna de estas soluciones resultaba aceptable para *La Tribuna*.

El primer paso lo había dado la Convención de Filadelfia, donde se logró, con relativa celeridad, llegar a un consenso en cuanto a la necesidad de consolidar la deuda de la Confederación con la de los Estados y de traspasarla a la nueva autoridad federal. Si en un principio los Estados menos endeudados opusieron resistencia y abogaron por posponer una definición del problema, se impuso muy pronto la facción liderada por Madison que advertía que un silencio constitucional en torno al tema de la deuda pública –al tiempo que se traspasaban a la Nación los “mejores recursos de los Estados”– causaría pésima impresión en los acreedores, convirtiéndolos en opositores al “Plan”⁴³⁹.

La Constitución de 1787 terminó, pues, por reconocer como nacionales las obligaciones existentes al momento de su firma, pero fue Alexander

⁴³⁸ “Colaboración de *La Tribuna*. Reformas a la Constitución consignadas en el Pacto. VI”, en *La Tribuna*, Buenos Aires, 9 de febrero de 1860.

⁴³⁹ El “Plan”, así llamaban a la futura Constitución. Madison, James, *Notes of Debates...*, *op. cit.*, p. 529.

Hamilton el encargado de desarrollar el programa de consolidación de esta deuda⁴⁴⁰. A sólo cuatro meses de asumir como secretario del Tesoro, Hamilton presentó al Congreso de la Nación su célebre *Report on Public Credit*. Lo que allí proponía era un programa de refinanciación del 100% de los pasivos, canjeándolos por varias series de nuevos bonos federales que empezaban a cancelar intereses de forma inmediata, al tiempo que diferían el pago por amortizaciones de capital⁴⁴¹. Los Estados menos endeudados, muchos de los cuales incluso habían empezado a repagar sus compromisos, se abroquelaron detrás de Virginia, oponiéndose a cualquier arreglo que no contemplase en su definición premios y castigos en función del comportamiento exhibido por los Estados en el manejo de sus finanzas públicas. Estos sólo fueron persuadidos de aceptar los términos propuestos por Hamilton después de que Jefferson dio su visto bueno:

Jefferson, el secretario de Estado, contó más tarde que Hamilton lo detuvo en una calle de Manhattan cerca de la casa del presidente y le habló largamente sobre el problema de la asunción, que Jefferson, llegado no hacía mucho de Francia, decía no entender. Pero Jefferson accedió a arreglar una cena en su casa para discutir el tema, invitando a Hamilton y a James Madison, congresista por Virginia. En un temprano y clásico ejemplo del estilo americano de hacer política, los tres líderes cerraron un acuerdo que luego fue llamado el *Dinner Table Bargain* de 1790. Varios congresistas de Virginia (¡pero no Madison!) cambiaron su voto y apoyaron el plan de asunción de Hamilton a cambio de mover la sede de la capital de Nueva York a Filadelfia por diez años, y después a una nueva ciudad federal que sería construida en el río Potomac bordeando Virginia y Maryland. Hecho el acuerdo, el acta de fundación fue aprobada en agosto de 1790. Más tarde, cuando las posiciones políticas se endurecieron, Jefferson dijo que lamentaba su rol en el acuerdo y adujo que había sido engañado por Hamilton para facilitar una mayor deuda nacional con todos los males que ella acarreaba⁴⁴².

⁴⁴⁰ Artículo VI: “Todas las deudas contraídas y los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución serán tan válidos en contra de los Estados Unidos bajo el imperio de esta Constitución, como bajo el de la Confederación”. Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, *op. cit.*, p. 394.

⁴⁴¹ El capital sería cancelado en metálico (producto de la recaudación aduanera) o equivalentes (como podían ser los billetes bancarios convertibles). Sylla, Richard, “Experimental Federalism...”, *op. cit.*, pp. 483-541.

⁴⁴² Sylla, Richard, “Experimental Federalism...”, *op. cit.*, p. 499. Traducción propia.

A cambio de su voto, Virginia y el resto de Estados que habían contribuido en mayor medida a financiar la Guerra de la Independencia fueron compensados con bonos federales, mientras que los Estados más endeudados vieron sus obligaciones condonadas⁴⁴³.

En el Río de la Plata fue recién a partir de 1862, cuando Mitre asumió la presidencia, que se encaró la consolidación de las deudas nacionales; primero las de la Confederación y más adelante las de Buenos Aires, que, en cualquier caso, tenía garantizados por cinco años los fondos para el servicio de sus obligaciones. Este proceso tampoco estuvo libre de dificultades, ya que para importantes sectores de Buenos Aires que la Nación se hiciese cargo de la deuda flotante de la Confederación equivalía a premiar al bando federal; a los mismos hombres que habían dispuesto de esos fondos para armar a los ejércitos de Urquiza y que no habían dudado en utilizar el desorden de los últimos momentos de la Confederación para librar órdenes de pago contra las aduanas; libramientos que pretendían fuesen reconocidos como deudas legítimas⁴⁴⁴. Pero esa discusión fue bastante posterior. En 1860 la grave cuestión de las deudas preexistentes cayó en el olvido y no fue abordada por la Comisión Examinadora ni retomada en el plenario de la Convención.

*

En 1860 lo que estaba en juego era cómo se definía la relación entre el Gobierno federal y las provincias o –dicho en otras palabras– cómo se dividía el poder político y el poder económico. A pesar de la extraordinaria importancia de las cuestiones políticas en juego, el debate constitucional en la Convención Reformadora porteña tuvo un fuerte sesgo económico. Buenos Aires había sido empujada a sumarse a la Confederación y estaba decidida a exigir garantías: garantías políticas y, sobre todo, económicas. Muy conscientes de que habían logrado mantener su primacía política gracias a su superioridad económica, los porteños pretendieron defender el control ejercido sobre su aduana, su banco y su moneda. Buscaron superar, mediante reformas constitucionales, la tremenda desconfianza que sentían amplios sectores de la sociedad porteña por un Gobierno que ellos no controlaban y obtener prerrogativas.

⁴⁴³ Sylla, Richard, “Experimental Federalism...”, *op. cit.*, pp. 483-541.

⁴⁴⁴ Cortés Conde, Roberto, *Dinero, deuda y crisis...*, *op. cit.*, pp. 23-24.

En la medida en que casi no se oyeron las voces de los federales ni de los sectores del Partido Liberal que respondían a Lavallol y a Alsina, el centro del debate se dio al interior del mitrismo. El general encontró difícil alinear sus tropas detrás de la propuesta de la Comisión Examinadora. De Elizalde y De la Riestra, dos hombres de su más estrecha confianza, decidieron desafiarlo para enarbolar la defensa de los intereses económicos de la provincia y se hicieron eco de las exigencias del *establishment* y de los sectores más radicalizados del partido. Ambas partes –mitristas disciplinados e insubordinados– justificaron su postura arguyendo que las enmiendas buscaban acercar el texto constitucional al norteamericano, padre al fin del federalismo moderno y supuesto modelo de la Constitución argentina.

La discusión económica se centró en torno a la garantía del principio de igualdad, el destino de los derechos de exportación y a la defensa del peso porteño. En casi todas estas cuestiones –y en contra de lo que marcaba la experiencia norteamericana– logró imponerse la voz de los sectores más localistas: Buenos Aires retuvo los derechos de exportación y consiguió que el peso siguiese siendo aceptado para el pago de impuestos federales, es decir, para la cancelación de los impuestos de aduana. No consiguieron, sin embargo, imponer restricciones a las facultades delegadas a un futuro banco federal.

Conclusiones

Los cincuenta años que separan Mayo de Caseros estuvieron signados por la incapacidad de resolver la cuestión fiscal, es decir: cómo asignar los recursos provenientes de las rentas de aduana. Los impuestos al comercio exterior habían cubierto el vacío dejado por Potosí después de 1810 y por su control se enfrentaron durante medio siglo las provincias del Río de la Plata. Gracias a su ubicación geográfica, Buenos Aires pudo monopolizar estos ingresos y la aduana se convirtió en la clave de su poderío permitiéndole, no sólo construir un Estado, sino además hacerse de papel moneda. El peso porteño fue para Buenos Aires mucho más que un medio de pago; fue una herramienta extraordinaria con la cual pudo financiar sus déficits recurriendo a la emisión inorgánica. Pero la aduana porteña constituía también la única fuente de recursos a la que podían aspirar el resto de provincias para solventar su esfuerzo de organización nacional, por lo cual no lograría cerrarse el proceso abierto con la Independencia hasta que no se resolviese esta cuestión. La institucionalización de la Argentina necesariamente tendría como corolario el fin del monopolio porteño sobre las rentas de aduana.

Ese fue uno de los dos ejes en torno a los cuales se articuló el debate constitucional de 1860. El otro fue el destino de la moneda de Buenos Aires. En ese debate se delinearón los términos en los que Buenos Aires estaba dispuesta a avanzar hacia la nacionalidad. Estamos –en este sentido– frente a un momento crucial en la historia de la organización política del país; un paso decisivo en el largo proceso que culminó en 1862 con sanción de la

Constitución de la Nación Argentina. Cuando finalmente se llegó a esa instancia se hizo bajo los términos propuestos por Buenos Aires en 1860.

Tras su derrota en Cepeda, vencidos por Urquiza en el campo de batalla, los porteños asumieron el compromiso de jurar la Constitución federal de 1853. Pero el Pacto de Noviembre le reconocía a Buenos Aires el derecho a examinarla y a decidir entre el pedido de enmiendas o la aprobación del texto tal y como había sido suscripto por el resto de provincias. Si Buenos Aires optaba por proponer reformas, estas serían consideradas por una Convención Nacional de la que la provincia formaría parte. Pero, también por el Pacto, se le reservaba a ese cuerpo la última palabra: los porteños se obligaban a aceptar el veredicto de la Convención *ad hoc*.

Con la clase política porteña dividida entre reformistas y antireformistas era difícil predecir el resultado de las deliberaciones. El antireformismo era un grupo heterogéneo que aglutinaba a la oposición –incluyendo federales, conservadores y exosistas– pero que contaba con la simpatía del ala más conservadora del partido de Gobierno. Para esta facción la reforma constitucional debía ser una tarea conjunta realizada después de la incorporación de Buenos Aires a la Nación. El reformismo, en cambio, aglutinaba al grueso del liberalismo porteño. Ellos veían en las enmiendas no sólo una justificación de su política separatista, sino además la vía para sentar las condiciones que garantizasen sus prerrogativas dentro de un orden federal que no controlaban y que temían hostil. Se abocaron, pues, a hacer la crítica de la Constitución.

Los sectores que esperaban que el proceso de revisión constitucional fuese un trámite expeditivo pronto se vieron decepcionados. Las deliberaciones se extendieron más de cuatro meses despertando suspicacias y crispando las relaciones tanto entre liberales y nacionalistas como al interior mismo del Partido Liberal. Todo el mes de enero lo ocuparon las sesiones preparatorias cuyo trasfondo fue una encarnizada pelea entre ambas facciones por el control de la Convención. Esta batalla quedó zanjada el 6 de febrero con la conformación de la Comisión Examinadora que –con una contundente mayoría mitrista– anticipaba el pedido de reformas.

En el orden práctico, la Comisión invocó la necesidad de armonizar las cláusulas de la Constitución que habían sido derogadas o modificadas por el

Pacto de Noviembre y de corregir los defectos que habían aflorado con la experiencia de los siete años de vida constitucional. En el plano dogmático, en cambio, consideraban impostergable revertir las licencias que se habían permitido sus autores *vis à vis* de la Constitución de Filadelfia. A su juicio, las distorsiones introducidas por los constituyentes en 1853 violaban cuatro preceptos clave de la fórmula de Filadelfia: el principio de soberanía, la división y el control del poder, la idea de representación y el principio de igualdad. Había que recuperar el espíritu de la doctrina federal norteamericana y –para ello– la Comisión Examinadora propuso a la Asamblea un *corpus* de veinticinco reformas.

Orientadas, sobre todo, a proteger la autonomía de Buenos Aires de los avances del Estado federal, las reformas ponían el énfasis en los dispositivos políticos e institucionales de la Carta. Sin embargo, llegado el momento del debate en el plenario, lo que capturó la atención de la Asamblea fueron los términos económicos del arreglo. La minoría nacionalista había optado por guardar silencio para no contribuir a lo que consideraba maniobras dilatorias del oficialismo. Sellaron un pacto de silencio y se autoexcluyeron de los debates, anunciando que votarían en contra de todas las reformas. Su mutismo convirtió la discusión en un diálogo entre mitristas que en un primer momento no tuvieron mayor dificultad en avanzar con las propuestas planteadas por la Comisión en torno a cuestiones políticas. A pesar de que se trató de temas cruciales y muy problemáticos en la época –como el recurso a las intervenciones provinciales, la independencia del Poder Judicial, la localización de la capital o la limitación de las prerrogativas presidenciales– no concitaron mayores pasiones.

Sin embargo, al entrar en la discusión económica la mayoría liberal se quebró. La cuestión de fondo seguía girando en torno a las rentas de aduana. ¿En qué posición quedaría Buenos Aires una vez que lo recaudado por impuestos al comercio exterior fuese distribuido? Estaba además la defensa de su moneda que para los porteños había alcanzado tanta importancia como la cuestión aduanera. ¿Podía Buenos Aires retener el monopolio monetario? ¿Podía –mediante enmiendas constitucionales– proteger al peso porteño de la eventual creación de una moneda nacional? ¿Era posible evitar la competencia de un banco federal o de otros bancos provinciales?

Aduana, banco y moneda. Fueron éstas las cuestiones en torno a las que giró el debate en la Convención y que enfrentaron al núcleo duro del mitrismo. Para cuando se inició el debate en el Plenario, Mitre había suavizado su discurso y apostaba con vehemencia por un proyecto nacional que obligaba a Buenos Aires a ceder ciertas prerrogativas. Pero Vélez y Sarmiento –sus paladines en la Asamblea– debieron enfrentar a De Elizalde y De la Riestra. También conspicuos mitristas –pero en franca desobediencia a su jefe político–, los economistas liberales se convirtieron en los voceros del provincialismo porteño. Respaldados por sectores muy influyentes de la provincia exigieron importantes concesiones y garantías de parte del Gobierno federal. Se hicieron escuchar y lograron imponer su agenda demostrando hasta qué punto los porteños entendían que la fórmula para salvaguardar su poderío político era retener la hegemonía económica.

¿Qué hacer entonces con la aduana? En las semanas previas a la apertura de los debates en la Convención la prensa liberal –con Mitre a la cabeza– había ensayado distintas justificaciones de por qué la provincia no estaba en realidad obligada a entregarla. A pesar de estos esfuerzos retóricos, los porteños sabían que con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación llegaría la cesión de la aduana. Se habían comprometido a ello por el Pacto de Noviembre y esa era una condición irrevocable por la simple razón de que el Gobierno nacional no era viable sin esos recursos.

Para cuando la Comisión Examinadora hizo públicas sus conclusiones habían cambiado los vientos. En su informe a la Asamblea –redactado por el propio Mitre– habían desaparecido las resistencias a ceder la aduana. La Comisión Examinadora lo daba por sentado y se concentraba, en cambio, en garantizar a futuro un trato equitativo en materia comercial; es decir, en levantar barreras para evitar una reedición de los derechos diferenciales. Para ello reiteraban principios ya establecidos en la Constitución de 1853, como si a fuerza de repetirlos se pudiese evitar que estos fuesen violados. En definitiva, la propuesta de la Comisión en lo que hacía a la aduana era reforzar el principio de igualdad entre las provincias: uniformidad de tarifas (art. 9º); impedimento para dar tratamiento preferencial a un puerto (art. 12º); y prohibición de suprimir aduanas existentes (art. 64º, inciso 9).

Para el *establishment* económico porteño esto resultaba, desde todo punto de vista, insuficiente. Buenos Aires no debía entrar en la unión sin reservarse parte de sus rentas; debían conservar una fuente de ingresos que garantizase su independencia *vis à vis* del Gobierno federal. A pesar de la férrea oposición de Mitre, Vélez y Sarmiento, los economistas liberales lograron imponerse. En contra de lo que marcaba la experiencia norteamericana –que ellos también invocaban como autoridad y modelo– las provincias retendrían para sí el cobro de los impuestos de exportación. Con una salvedad introducida hacia el final de las deliberaciones para evitar empeorar la ya difícil situación fiscal del Gobierno federal: los impuestos de exportación no serían derogados como impuestos federales hasta 1865, fecha en que caducaba la garantía del presupuesto de Buenos Aires. En realidad Buenos Aires no hacía concesión alguna. Transcurrido el período de cinco años de vigencia de la garantía sobre su presupuesto establecido por el Pacto de Noviembre, Buenos Aires –y las demás administraciones provinciales– retendrían los impuestos de exportación. Hasta ese momento, el resto de las provincias continuarían cediéndolos al Gobierno nacional.

El segundo eje de la negociación económica se dio en torno al banco y a la moneda de Buenos Aires. La provincia había conseguido que por el Pacto de Noviembre se le reconociese que mantendría la propiedad, regulación y administración de su banco, sin ninguna injerencia de la autoridad federal. Pretendían además que el Gobierno federal cediese toda potestad de legislar o actuar en materia de banca y moneda en el territorio de la provincia y reclamaban incorporar como enmienda constitucional que los impuestos de aduana nacionales fuesen cancelados en el papel moneda de la provincia donde se ubicase esa repartición. Con esta reforma buscaban evitar que el Gobierno federal decretase la cancelación de los impuestos de aduana en metálico, lo que habría tenido un efecto devastador para el peso porteño. Los economistas liberales consiguieron que la Asamblea votase en favor de reclamar que los papeles provinciales se aceptasen como medio de pago para los impuestos federales pero lo que no obtuvieron fue la inclusión de restricciones a las facultades delegadas a un futuro banco federal. En ese sentido quedó abierta la posibilidad de un embate al peso y al banco de la provincia.

Estas propuestas serían evaluadas por una Convención Nacional *ad hoc* a ser convocada por el Congreso nacional. Ella recién se reunió en Santa Fe en septiembre de ese año y, en el ínterin, los Gobiernos de Buenos Aires y de la Confederación siguieron funcionando de forma independiente. En lo económico, la situación se había modificado poco y nada y todo cambio había sido en beneficio de Buenos Aires. En el mes de diciembre de 1859, a pocas semanas de la firma del Pacto de Familia, Urquiza había dejado sin efecto la Ley de Derechos Diferenciales y enviado a Delfín Huergo en misión a Buenos Aires con la improbable tarea de avanzar en la nacionalización de la aduana. En otras palabras, se habían levantado las barreras que habían desviado el comercio del puerto de Buenos Aires a los de la Confederación. Los porteños seguirían controlando la aduana y monopolizando sus rentas hasta haberse integrado a la Nación –proceso que avanzaba lentamente– y, mientras tanto, la Confederación perdía parte de sus magros ingresos y seguía en su lucha desesperada por evitar la bancarrota.

En lo político, en cambio, sí se modificó mucho el panorama a lo largo de 1860. En Buenos Aires, Lavallol fue reemplazado por Mitre quien –a la cabeza del poderoso Partido Liberal– accedió a la gobernación. Tan pronto como fue elegido –en un intento por tender puentes con Derqui y Urquiza– abandonó su discurso rupturista por uno conciliador e inició un intercambio epistolar con los dos hombres fuertes de la Confederación. Amplios sectores de su partido se sintieron traicionados por el cambio de postura y la prensa liberal alzó una voz crítica al tiempo que lanzó una agresiva campaña de difamación contra Urquiza y Derqui.

Urquiza había abandonado la presidencia de la Confederación pero aún contaba con la lealtad de los federales a lo largo y ancho del país. La lucha en torno a la sucesión presidencial había dejado cicatrices profundas entre los partidarios de Derqui –el elegido de Urquiza– y de Del Carril. Si hasta ese momento el liderazgo y las operaciones políticas del caudillo entrerriano habían bastado para mantener alineados detrás de la causa nacional a grupos tradicionalmente antagónicos; al dejar la presidencia, ese mismo liderazgo se volvió en contra del Gobierno federal. Urquiza no dudó en valerse de su fuerte ascendiente político, de su control del ejército nacional y del hecho de que la capital de la Nación estuviese radicada en su provincia, para seguir terciando en los asuntos nacionales. Desde su lugar de autoreclusión en Entre Ríos

ejercía un verdadero poder en las sombras y pretendía seguir conduciendo las riendas de la política nacional. Esto, tarde o temprano, terminó por envenenar las relaciones con Derqui e inexorablemente Buenos Aires intentó sacar provecho de ese escenario⁴⁴⁵.

Lo cierto es que Derqui le debía a su jefe político el puesto de presidente y se encontraba en una posición de franca debilidad: contaba con escasísimos recursos fiscales, no tenía el mando del ejército, ni tampoco un partido o bases que lo respaldasen. Decidido, sin embargo, a no ser un simple fantoche de Urquiza, pasó su presidencia intentando consolidar su poder. Parte de su estrategia consistió en acercarse a Mitre pensando que, con el respaldo del poderoso gobernador de Buenos Aires, podría ganar cierta independencia de Urquiza. Era un juego delicado al que Mitre se prestó sin recelos y que minó seriamente su relación con Urquiza⁴⁴⁶.

En junio, aprovechando el nuevo clima de cordialidad en su vínculo con el presidente, Mitre envió a Vélez Sarsfield en misión especial a Paraná. Formalmente, el objeto de la embajada era ultimar los detalles para la incorporación de Buenos Aires a la Confederación. Pero las instrucciones del comisionado eran más ambiciosas: el gobernador esperaba extraer una serie de concesiones adicionales a las que ya habían obtenido por el Pacto de Noviembre. A pesar del malestar inicial que causó la agenda mitrista en el círculo íntimo de Urquiza, Vélez consiguió del presidente lo que pretendía y un nuevo acuerdo quedó plasmado en lo que se conoce como el Pacto del 6 de Junio. Las dos concesiones más importantes obtenidas por Vélez tenían que ver con la aduana y el papel moneda de Buenos Aires. Por el Pacto se estableció que Buenos Aires mantendría la administración de la aduana hasta que sus representantes se sumasen al Congreso Federal y participasen en la promulgación de las nuevas leyes que regirían el funcionamiento de las aduanas nacionales. La Confederación se comprometió además a aceptar la moneda de Buenos Aires en las aduanas nacionales a partir de la ratificación del Pacto. Es decir, no sólo pretendía que se siguiese aceptando su moneda en la aduana de Buenos Aires sino que además –por el Pacto– había conseguido

⁴⁴⁵ Halperín Donghi, Tulio, conferencias dictadas los días 2, 9 y 16 de septiembre de 2003 en la Universidad Torcuato di Tella; Scobie, James, *La Lucha por la Consolidación de la Nacionalidad Argentina, 1852-62*, Buenos Aires, Hachette, 1964, capítulo XIV.

⁴⁴⁶ Scobie, James, *La Lucha por la Consolidación...*, *op. cit.*, capítulo XIV.

que fuese recibida en todas las aduanas del país. Por su parte, el Gobierno de Buenos Aires se obligaba a entregar al Gobierno nacional la suma mensual de un millón y medio de pesos moneda corriente a partir de la ratificación del convenio.

El presidente Derqui fue aun más lejos. Como parte de este juego de alianzas le ofreció a Mitre ocupar con un hombre de su confianza la cartera de Hacienda que Alberdi había rechazado. Mitre propuso a De la Riestra y a fines de junio este conspicuo porteño fue confirmado por el presidente. El impacto del nombramiento en Urquiza y sus allegados fue profundo y llegaron a dar crédito a los rumores que auguraban que Derqui iba a remplazar todo su Gabinete con liberales y que iba a trasladar la capital de Paraná a San Fernando, en la provincia de Buenos Aires⁴⁴⁷.

La elección de representantes a la Convención *ad hoc* en Santa Fe –con cada facción presionando para imponer a sus candidatos– extendió el conflicto a las provincias y magnificó las luchas de poder y las tensiones. Llegado el momento de la Convención, ninguno de los tres bandos tenía mayoría y las sesiones preparatorias fueron un juego de construcción de alianzas. Tanto Derqui como Urquiza se oponían a muchas de las reformas presentadas por los porteños, pero la relación entre ambos hombres se había deteriorado a tal punto que no lograron sellar un acuerdo para enfrentar unidos a los liberales. Por otra parte, la alianza entre liberales y derquistas seguía en pie pero, aun unidos, eran minoría.

Buenos Aires dirigió entonces su atención hacia los hombres de Urquiza, anunciándose dispuesta a acordar con quien les garantizase los votos que necesitaban. Benjamín Victorica, Salvador María del Carril y Juan F. Seguí –quienes comandaban el bloque urquicista– pactaron con los porteños y quebraron la alianza entre Derqui y Mitre. Buenos Aires aceptaría los diplomas de tres diputados urquicistas cuyas cualificaciones eran dudosas. A cambio, el bloque que respondía a Urquiza apoyaría las reformas propuestas por Buenos Aires y respaldaría el rechazo a dos diputados –ahijados de Derqui– elegidos por la provincia de San Juan. Una vez sellado este acuerdo –y luego de dos

⁴⁴⁷ La invitación de Mitre a Urquiza y a Derqui a celebrar las festividades del 9 de julio en Buenos Aires no contribuyó a aquietar las sospechas del expresidente. Scobie, James, *La Lucha por la Consolidación...*, *op. cit.*, pp. 322, 330-340 y 362; Scobie, James, “Monetary developments in Argentina, 1852-1865”, en *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 8, Washington DC, 1954, p. 65.

breves sesiones en las que se introdujeron cambios menores que hacían a la forma y no al fondo de la cuestión– fueron aprobadas las reformas.

Los liberales podían sentirse satisfechos. Buenos Aires aún mantenía el control de su aduana y su ejército. Por el Pacto de Junio su moneda era recibida en todas las aduanas de la Confederación y estaban en curso negociaciones para establecer sucursales del Banco Provincia en el interior. La Convención de Santa Fe había aprobado las propuestas de los porteños e incluso se rumoreaba en Paraná que las autoridades federales se trasladarían a Buenos Aires. Hasta ese momento, a pesar de sus diferencias, los tres hombres fuertes de la Argentina habían logrado arbitrar entre las distintas facciones y resolver las tensiones que amenazaban dividir al país y empujarlo a otra guerra. Pero después de la Convención *ad hoc* los acontecimientos políticos se precipitaron y a partir de los infelizmente célebres sucesos de San Juan –que terminaron nada menos que con dos gobernadores asesinados– ya no hubo vuelta atrás. Para fines de 1860 ya nadie creía posible evitar el conflicto armado. Con el rechazo de los diplomas de los diputados porteños elegidos para sumarse al Congreso federal –paso con el que debía quedar sellada la incorporación de Buenos Aires a la Nación– este frágil equilibrio se quebró⁴⁴⁸.

Si la década del cincuenta había servido para desmoronar el ideal de una Nación independiente de Buenos Aires, 1860 demostró que un equilibrio de poder estable o permanente era imposible. La unión de las provincias argentinas ocurrió recién en 1862, sólo después de que uno de los contendientes –la provincia de Buenos Aires– emergiera victoriosa y fuese capaz de imponer su concepto de unidad sobre los otros. Y en ese momento los mismos hombres que habían diseñado y negociado los términos en los que Buenos Aires se sumaría a la Nación –ahora sentados del lado de la autoridad federal– debieron padecer su creación e intentar no sucumbir frente al peso de la poderosa provincia y de las condiciones pactadas para la integración nacional⁴⁴⁹.

La tarea era enorme. Debían financiar la difícil herencia de la guerra y administrar un país casi con los mismos recursos que hasta hacía poco cubrían los gastos corrientes de una provincia. Ni siquiera eso, porque antes debían

⁴⁴⁸ Scobie, James, *La Lucha por la Consolidación...*, *op. cit.*, pp. 331-332, 335-336 y 342-343.

⁴⁴⁹ Scobie, James, “Monetary developments...”, *op. cit.*, p. 70.

cancelarle a Buenos Aires 54,000,000 de pesos anuales según la garantía otorgada por el Pacto de Noviembre y confirmada por una ley de julio de 1862. La diferencia con lo que recibirían el resto de provincias era abismal. Urquiza –cuando debió entregar la aduana de Entre Ríos a la Nación– obtuvo un auxilio del Gobierno federal para sobrellevar la difícil situación en que había quedado su provincia después de años de contribuir al sostenimiento de la Confederación. Acordó un subsidio mensual de 10,000 pesos plata (que anualizado resultaba en 240,000 pesos papel). El resto de provincias –cuya situación no era menos desesperada– terminaron recibiendo, en promedio, montos que rondaron los 12,000 pesos plata por año (288,000 pesos papel) además de las ayudas eventuales que llegaban del Gobierno nacional cuando eran golpeados por alguna catástrofe natural⁴⁵⁰.

Lo pactado en materia monetaria también habría de crear problemas. A principios de 1861 el volumen de pesos en circulación ascendía a más de 378 millones y el valor de la onza de oro rondaba los 400. Buenos Aires había financiado el esfuerzo bélico de Cepeda y Pavón emitiendo: imprimieron por un total de 168,470,000 pesos –un aumento del 80% del circulante– lo que inevitablemente impactó en el valor y en la volatilidad de la moneda. Al permitir el pago de impuestos de aduana en papel moneda habían condenado al Estado nacional a percibir casi la totalidad de sus ingresos en pesos porteños devaluados. Agravaba la situación la política del Gobierno federal que –en un intento por contener la pérdida de valor del peso– se negaba a devaluar y seguía recibiendo el papel moneda de Buenos Aires a 340 pesos la onza, lo que resultaba en una pérdida de ingresos de entre el 12 y el 15%⁴⁵¹.

Desde los primeros días de su Gobierno, el Gabinete de Mitre intentó ampliar las facultades federales en materia monetaria, lo que equivalía a revertir –o al menos limitar– los avances logrados por Buenos Aires con la reforma de 1860. Paradójicamente, en esta oportunidad Vélez y De la Riestra trabajaron juntos. Las propuestas del cordobés eran un tanto más radicales que las de De la Riestra –llegando incluso a plantear la necesidad de federalizar el

⁴⁵⁰ Scobie, James, “Monetary developments...”, *op. cit.*, pp. 72-73 y 80. En 1862 la cotización promedio del peso fuerte fue 23.98 pesos papel.

⁴⁵¹ En un esfuerzo por contener el impacto de las emisiones se había establecido una garantía para las de 1861: un aumento del 5 por ciento en la tarifa de importación. Lo recaudado por ese concepto sería destinado a retirar de circulación los billetes. El problema fue que el aumento en la recaudación –producto de las mayores tarifas– fue anulado por la devaluación del peso. Scobie, James, “Monetary developments...”, *op. cit.*, pp. 71-72.

banco— pero las diferencias eran de matiz. Ambos coincidían en sus diagnósticos y reclamaban lo mismo: era necesario retirarle el derecho de emisión al Banco Provincia para estabilizar la moneda. Condición necesaria pero no suficiente. Hacía falta, además, implementar un plan que permitiese retirar más rápidamente de circulación los pesos porteños, como primer paso para avanzar hacia una moneda convertible. Enfrentaron a un Gobierno de Buenos Aires que defendió celosamente sus prerrogativas monetarias y resistió todo intento de avance del Gobierno federal. Nada pudo hacerse a pesar del impulso inicial y las administraciones nacionales debieron convivir un largo tiempo con el peso porteño. Fue recién en 1881, casi veinte años más tarde, que lograron finalmente instituir una moneda nacional⁴⁵².

Las enmiendas de 1860 suelen ser elogiadas por su impronta federal, por haber reforzado el carácter federal de la Constitución de 1853 al resguardar la soberanía de las provincias. Sin embargo, en lo que se refiere a cuestiones económicas, lo que hicieron fue acentuar las incoherencias de este federalismo tan singular. Un sistema macrocefálico donde Buenos Aires amenazó desde siempre su viabilidad y en el que las enmiendas impulsadas por este actor hegemónico condicionaron seriamente la autonomía fiscal y monetaria del embrionario Estado nacional. Como muestran Gerchunoff, Rocchi y Rossi en *Desorden y progreso* esta pesada herencia sobrevivió por décadas. Fue recién en los años noventa que el Estado nacional logró independizarse económicamente de Buenos Aires. La crisis de 1890-91 empujó a Buenos Aires al colapso y, a partir de ese momento, si bien Buenos Aires retuvo su primacía económica *vis à vis* del resto de provincias, perdió la autonomía financiera. Buenos Aires no volvería a condicionar económicamente al Estado nacional⁴⁵³.

En definitiva, si la reforma del sesenta fue un paso hacia la consolidación nacional —y un paso positivo ya que permitió superar la inercia de la guerra e imponer, al menos temporalmente, una solución negociada— legó muchas y serias contradicciones con las que debió convivir por varias décadas la joven Nación.

⁴⁵² Scobie, James, “Monetary developments...”, *op. cit.*, pp. 75-82.

⁴⁵³ Gerchunoff, Pablo, Rocchi, Fernando y Rossi, Gastón, *Desorden y progreso...*, *op. cit.*

Bibliografía

Fuentes primarias y compilaciones

1. *Inéditas*

1.1 Archivos

Archivo General de la Nación

General J.J. de Urquiza, sala VII, legajos 1649-1666
 Juan Francisco Seguí, sala VII, legajos 338-339
 Salvador María del Carril, sala VII, legajo 303
 José Mármol, sala VII, legajo 2351
 Miguel Cané, sala VII, legajo 2204
 Benjamín Victorica, sala VII, legajo 3132-3133

Archivo Histórico Mitre

Tomos VII y XXII

1.2 Diarios y periódicos (1859-1860)

El Nacional (Buenos Aires)
El Nacional Argentino (Paraná)
El Orden (Buenos Aires)
La Confederación (Rosario)
La Paz (Buenos Aires)
La Reforma Pacífica (Buenos Aires)
La Tribuna (Buenos Aires)
Los Debates (Buenos Aires)

2. *Publicadas*

Agote, Pedro, *Informe del presidente del Crédito Público sobre la deuda pública, bancos y emisiones de papel moneda y acuñación de monedas de la República Argentina*, tomo IV, Buenos Aires, Crédito Público, 1881-1888.

Alberdi, Juan Bautista, *Las Bases*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1984.

Auza, Néstor Tomás, “Polémica sobre la Constitución, Juan Francisco Seguí, Bartolomé Mitre”, Documento N° 3, Instituto Histórico de la Organización Nacional, Buenos Aires.1982.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 2001.

Heras, Carlos y García, Carlos F. (eds.), *Reforma Constitucional de 1860. Textos y documentos fundamentales*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Historia Argentina Ricardo Levene, 1961.

Madison, James, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison*, Nueva York, Norton, 1987.

Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente a la Nación*, tomo IV, Buenos Aires, Universidad Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones Históricas, 1937-39.

Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Imprenta del Comercio del Plata, 1860.

Registro Oficial de la Provincia de Corrientes, años 1826-30, tomo II, Corrientes, 1925.

Registro Oficial de la Provincia de Corrientes, año 1841, Corrientes, 1886.

Fuentes secundarias

Álvarez, Juan, “Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires (1852-1861)”, en *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, vol. 8, 1962.

Álvarez, Juan, *Estudio sobre las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, Juan Roldán Librero-Editor, 1914.

Álvarez, Juan, *Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires en la República*, Buenos Aires, Taurus, 2001.

Álvarez, Juan, *Temas de historia económica argentina*, Junta de Historia y Numismática, Buenos Aires, W.M. Jackson, 1929.

Beard, Charles A., *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Nueva York, The Free Press, 1986.

Banco de la Nación Argentina, *El Banco de la Nación Argentina en su cincuentenario*, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1941.

Bidart Campos, Germán José, *La Constitución Argentina. El texto. Sus reformas. Breve interpretación de su articulado*, Buenos Aires, Lerner Ediciones, 1966.

Burgin, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1987.

Cárcano, Ramón José, *De Caseros al 11 de Setiembre 1851-52*, Buenos Aires, Mendeky Editor, 1918.

Cárcano, Ramón José, *Del sitio de Buenos Aires al campo de Cepeda*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora Coni, 1921.

Cháneton, Abel, *Historia de Vélez Sarsfield*, Buenos Aires, EUDEBA, 1969.

Converso, Félix E., *La Lenta Formación de Capitales; familias, comercio y poder en Córdoba 1850-1880*, Córdoba, Junta Provincial de Historia de Córdoba, 1993.

- Cortés Conde, Roberto, “Money and Banking in XIX Century Argentina”, Seminario: 3/1995, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1995.
- Cortés Conde, Roberto, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina. 1862-1890*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989.
- Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y política. Impuestos y sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Edhasa, 2011.
- Cortés Conde, Roberto y McCandless, George T., “Argentine: From Colony to Nation: Fiscal and Monetary Experience of the Eighteenth and Nineteenth Century” en Bordo, Miguel D. y Cortés Conde, Roberto, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemí María, *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires 1822-1997*, tomo I, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1997.
- Einsick, Oscar Luis, “El puerto de Rosario y los derechos diferenciales. Principio y fin de una época. 1851-1860”, separata de la *Revista de Historia de Rosario*, Nº 21-22, Rosario, 1971.
- Galenson, David W., “The Settlement and Growth of the Colonies: Population, Labor, and Economic Development”, en Engerman, Stanley L. y Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. The Colonial Era*, Volume I, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Garavaglia, Juan Carlos, “Guerra y finanzas un cuarto de siglo después” en Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas. Los orígenes del estado argentino (1771-1850)*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005.
- Gerchunoff, Pablo, Rocchi, Fernando y Rossi, Gastón, *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.
- Gondra, Luis Roque, *Historia económica de la República Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1943.
- Gorostegui de Torres, Haydeé, *Historia argentina. La organización nacional*, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- Halperín Donghi, Tulio, *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Editores de América Latina, 1997.
- Halperín Donghi, Tulio, conferencias dictadas los días 2, 9 y 16 de septiembre de 2003 en la Universidad Torcuato di Tella.
- Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas. Los orígenes del estado argentino (1771-1850)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005.
- Halperín Donghi, Tulio, *Revolución y Guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI, 2002.

- Hansen, Emilio, *La moneda argentina*, Buenos Aires, Imprenta Ramón Sopena, 1916.
- Irigoin, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics in Buenos Aires, 1820s-1860s: The Political Economy of Currency Stabilisation*, tesis inédita, London School of Economics and Political Science, University of London, 2000.
- Irigoin, María Alejandra, “Moneda, impuestos e instituciones. La estabilización de la moneda corriente en el estado de Buenos Aires durante las décadas de 1850 y 1860”, en *Anuario del IEHS*, N°10, Tandil, 1995.
- Lamas, Andrés, *Estudio histórico y científico del Banco de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Establecimiento Tipográfico El Nacional, 1886.
- Lettieri, Alberto R., *La construcción de la República. Buenos Aires en la década de 1850*, tesis inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.
- Marichal, Carlos, “Liberalismo y política fiscal: la paradoja argentina, 1820-1862”, en *Anuario del IEHS*, N°10, Tandil, 1995.
- Matson, Cathy, “The Revolution, the Constitution and the New Nation”, en Engerman, Stanley L., Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. Volumen I. The Colonial Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Myers, Margaret Good, *A Financial History of the United States*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.
- Nicolau, Juan Carlos, *Industria Argentina y Aduana, 1835-1854*, Buenos Aires, Editorial Devenir, 1975.
- Olarra Jiménez, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1968.
- Pelliza, Mariano, *La Organización Nacional*, Buenos Aires, Editorial Suelo Argentino, 1951.
- Quesada, Sixto J., *Historia de los bancos modernos: bancos de descuentos: la moneda y el crédito*, Buenos Aires, AR M. Biedma, 1901.
- Quintero Ramos, Ángel Miguel, *Historia Monetaria y Bancaria de la Argentina (1500-1949)*, tomo I, Washington DC, FMI, 1950.
- Rivarola, Rodolfo, “Del pacto del 11 de noviembre de 1859 a la Constitución Nacional del 1 de octubre de 1860”, en *Historia Nacional argentina*, tomo 8, Buenos Aires, 1862.
- Rockoff, Hugh, “Banking and Finance, 1789-1914”, en Engerman, Stanley y Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. Volume II. The Long Nineteen Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

- Rosa, José María, *Historia argentina*, tomo 6, Buenos Aires, Editorial Oriente, 1973.
- Saguir, Julio, *¿Unión o secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Saguir, Julio, “Entre el conflicto y la organización institucional: los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y Estados Unidos (1777-1787)”, Working Paper N° 33, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1996.
- Saldías, Adolfo, *Historia de la Confederación Argentina*, tomo III, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987.
- Saldías, Adolfo, *Un siglo de instituciones*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987.
- Scobie, James, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina 1852-1862*, Buenos Aires, Librería Hachette S.A., 1964.
- Scobie, James, “Monetary developments in Argentina, 1852-1865” en *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 8, Washington DC, 1954.
- Segreti, Carlos S. A., *Moneda y política en la primera mitad del siglo XIX: contribución al estudio de la historia de la moneda argentina*, Fundación Banco Comercial del Norte, Tucumán, Imprenta San Miguel de Tucumán, 1975.
- Strudenski, Paul y Krooss, Herman Edward, *Financial History of the United States*, Washington D.C., BeardBooks, 2003.
- Sylla, Richard, “Experimental Federalism: The economics of American government, 1789-1914”, en Engerman, Stanley y Gallman, Robert E. (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States. Volume II. The Long Nineteen Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Walford, Albert John, “Economic Aspects of the Argentine War of Secession (1852-1861)”, en *Inter-American Economic Affairs*, I:2, Washington, Institute of Inter-American Studies, septiembre 1947.

Anexos

Anexo I

Emisión de papel moneda y títulos de deuda pública en Buenos Aires

	Emisión de papel moneda y vales		Emisión de deuda pública		
1822	500.000	A			
1823	30.000	B			
1824	1.150.121	B			
1825	254.135	B			
1826	4.597.810	C			
1827	1.747.210	D			
1828	1.750.087	D			
1829	3.705.683	D			
1830	-536.322	D			
1831	2.522.451	D			
1832	-491.635	D			
1833					
1834					
1835					
1836					
1837	4.200.000	E			
1838	16.575.000	E			
1839	3.605.854	E			
1840	12.000.000	E			
1841					
1842					
1843					
1844					
1845			19.400	E	
1846	75.056.666	E	23.000.000	F	
1847			25.300.000	F	
1848			9.200.000	F	
1849					
1850					
1851			16.100.000	F	
1852	23.800.000	E		7.895.000	G
1853	67.000.000	E			
1854				3.600.000	H
1855				4.851.700	H
1856				4.076.300	I
1857				7.500.000	I
1858				n.a.	
1859	85.000.000	E		10.610.000	J
1860					
1861	100.000.000	E			
1862					

A) De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemi, *Historia del Banco...*, op. cit., p. 39; B) Cálculo propio. Cifras de De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemi, *Historia del Banco...*, op. cit., p. 56. Citan como fuente A.H.B.P.B.A., Buenos Aires; C) Cálculo propio. Cifras de De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemi, *Historia del Banco...*, op. cit., pp. 56 y 86 y Banco de la Nación, *El Banco de la Nación Argentina en su cincuentenario*, Fol. 110; D) De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemi, *Historia del Banco...*, op. cit., p. 86; E) Irigoín, María Alejandra, "Moneda, impuestos...", op. cit., p. 217; F) La emisión por 75,056,666 autorizada en 1846 no fue realizada de una sola vez. La ley facultaba a la Casa de Moneda a emitir 2,3 millones de pesos corrientes por mes hasta 3 meses de finalizado el bloqueo; G) Irigoín, María Alejandra, "Moneda, impuestos...", op. cit., p. 217; H) Préstamo de la Casa de la Moneda. Irigoín, María Alejandra, "Moneda, impuestos...", op. cit., p. 217; I) Emisión de bonos autorizada por ley en julio de 1856. Irigoín, María Alejandra, "Moneda, impuestos...", op. cit., p. 217; J) Emisión de bonos; E), G), H), I) y J) de Irigoín, María Alejandra, *Finance, Politics and Economics...*, op. cit., p. 108.

Preios medios mensuales y anuales pagados por la onza de oro en Buenos Aires

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual
1822													17
1823													17
1824													17
1825													17
1826	17	18	18 1/4	18 1/2	19 3/4	22 3/4	23 1/4	28 3/4	34 1/4	46 7/12	49 3/14	50 3/4	30
1827	51	50	45	40	50 2/3	53 1/2	56 3/4	60 1/4	67 1/4	70	67 1/2	67 1/2	56 1/2
1828	70 1/2	66 3/4	39 1/4	42 1/2	49 1/2	48	48 1/4	48 1/2	39 1/2	39 1/8	46 1/4	60	50
1829	63 3/8	61 8/5	62	66 1/2	71 1/2	74 1/3	77 2/5	82 3/5	88 1/2	102 1/2	99 1/8	100 3/4	79 1/5
1830	104	111 1/2	128 1/4	138	124 1/2	116 1/2	115 3/4	117	116 4/5	116	114 1/2	112 3/4	118
1831	114 3/8	124 2/3	124 1/8	123 5/8	117 1/2	117 2/3	106 3/4	106	104 3/8	100 3/4	104 3/4	104 7/8	111 1/2
1832	106 7/8	108 2/5	109 1/3	112 1/2	113 1/4	113 1/8	112 7/8	112 5/8	113	113 6/8	113	112 6/8	111 6/7
1833	110 1/3	117 1/2	119 2/3	119 4/5	119	120 1/4	123	123 3/8	123 1/2	127 3/8	122 1/3	118 1/2	120 2/5
1834	120 1/3	119 3/16	119	118 7/8	118 1/8	117 7/8	117 6/8	118	117 5/8	118	118	118 1/2	118 1/2
1835	118 3/8	119 1/10	120 1/2	119 6/8	119	118	117 3/4	118	117 3/4	117 3/4	118	118 5/8	118 5/8
1836	119 1/4	120	120 1/2	121 1/4	120 3/8	119 6/8	118 1/8	116 5/8	116 3/4	137 3/8	117 3/8	116 3/4	138 3/4
1837	116 7/8	117	120 1/5	123 3/8	124 7/8	131 5/6	133 3/8	146 1/8	144	143 1/8	138	132 1/4	130 7/8
1838	130	129 3/4	136 1/3	150 3/4	146	146 3/8	143 1/8	139 3/4	133 2/3	152 1/4	179	177	147
1839	211 1/4	253	251 5/8	239 1/3	227 1/2	246	243 1/2	243 2/3	265 4/5	280 2/3	292	293	254
1840	282	291	298 1/8	346 5/8	349 3/8	381 1/8	514 3/4	490 3/4	434 5/8	429 1/4	328	343	374 1/16
1841	350 1/3	336 3/8	322 5/8	306 3/4	298 3/8	303 1/2	301 5/8	303	303	296	283 1/8	287 1/2	353 1/2
1842	293 1/2	291 1/4	284 3/4	276	278 1/2	254 1/3	265 3/8	274 2/3	268 5/8	272 1/2	284 1/16	284 1/2	277 1/4
1843	282	276	270	264 1/2	271 1/3	269 3/4	265 5/8	261 5/8	265 1/2	257	253 7/8	245	265 1/4
1844	244 3/4	241 1/4	225 7/8	218 1/8	222	220	222 1/3	233	222 1/4	218	217 1/4	206 3/4	224 1/4
1845	196 2/3	109	229	250 1/2	225 3/8	208	228 1/8	246 1/8	252	273	314 3/4	362 1/4	248 3/4
1846	398 2/3	374 1/4	374 1/3	374 5/8	384 3/4	414 5/8	317 3/8	274 1/4	380 1/3	380 1/3	342 1/2	329	362 1/2
1847	325 7/8	316 7/8	328 7/8	311 3/4	293 6/8	310 1/5	381 7/8	364 1/3	390	395 1/3	393 5/8	397 3/8	350 3/4
1848	393 1/2	279 2/3	326 1/4	349	361 2/3	365 2/3	339 1/8	330 3/8	340 1/4	352 3/8	352 1/8	350 1/4	353 1/3
1849	347 1/2	243 1/2	334 2/3	314 1/5	336 2/3	299 1/5	296	294 7/8	286 1/2	283	276 1/4	258 2/3	306
1850	249	254 1/2	250 1/2	258 1/2	255 1/4	247 1/2	232 1/2	227 1/4	238 1/2	239	233	225	247
1851	230 1/2	244	244	264 1/2	277	283 1/4	296 1/2	380 1/2	352 1/2	319 3/4	331 1/4	315 1/4	299
1852	258 3/5*	269 1/2*	244	244	273 1/2	278 1/4	286 1/3	283 2/3	252 1/4	261 1/16	274 1/2	274 1/2	274 1/4
1853	299 1/8*	331 1/3*	320 2/5*	342 1/2*	341 1/3	341	316 1/2	296 4/5	298 1/2	300 1/8	298 2/3	298	311 2/5
1854	273 1/3	283 1/5	293	303 3/5	316 1/2	329 1/2	346 3/4	348 1/7	343 1/8	349 1/24	345 1/2	324	321 1/3
1855	315 1/16	334 1/20	327	320 1/3	341 1/5	345 1/2	351 1/2	345 1/4	347 1/5	356	346	347	339 1/2
1856	336 1/3	337 3/4	342 1/2	351 1/2	354 2/6	354 1/2	366 3/4	366 1/2	352 1/25	335	335 1/2	332 1/3	347
1857	335	345	343 1/2	338 1/2	339 1/2	337 1/2	339 1/2	332	339 1/2	328	330	333 1/2	336 1/2
1858	343 1/2	362	385 1/2	371 1/2	369 1/2	372	371	356	356	386 1/2	344 1/2	347	364 4/5
1859	343	336	336 1/2	350 1/2	361	362 1/2	367	364 1/2	361	357	352	340	351 1/2
1860	343	349 1/2	351	355 1/2	352 1/2	339 1/6	334 1/2	335	334	333 1/2	335	336 1/2	344 1/2
1861	347 1/2	349	356 1/2	364	378	397	390	402	405 1/2	408	425	407	386
1862	392 1/2	405	410	411 1/2	415	426	414	422	420	398 1/2	386	393	409

Fuente: Alvarez, Juan, Estudio sobre las guerras civiles argentinas, Buenos Aires, Juan Roldán Libro-Editor, 1914, pp. 216-217.

Índice de cuadros

1. Ingresos fiscales y población para algunas provincias del Río de la Plata.....	16
2. Población, riqueza y exportaciones por región para las colonias de Norteamérica.....	17
I.1. Transferencia de recursos desde Buenos Aires a otras provincias.....	36
I.2. Buenos Aires 1845-1860: Ingresos y gasto público. Emisión de papel moneda y títulos de deuda pública.....	44
I.3. Buenos Aires: recaudación por clase de impuesto.....	47
I.4. Aranceles a las importaciones.....	49
I.5. Aranceles a las exportaciones.....	50
I.6. Gasto público por ministerio, 1845-1860.....	55
I.7. Banco de la provincia de Buenos Aires: activos y pasivos.....	61
I.8. Entradas por el puerto de Rosario.....	78
I.9. Rentas de aduana de Rosario.....	79
III.1. Buenos Aires: impuestos al comercio exterior.....	152

Índice de gráficos

I.1. Ingresos de Buenos Aires por fuente.....	28
I.2. Cotización del peso fuerte en pesos papel moneda y emisión de papel moneda.....	31
I.3. Buenos Aires 1845-1860: ingresos, egresos y saldo fiscal.....	46
I.4. Buenos Aires: participación por tipo de impuesto en la recaudación total (1849-1858).....	53
I.5. Gasto público por ministerio, 1845-1860.....	54
I.6. Emisiones de papel moneda y títulos de deuda pública, 1851-1860.....	59