

# La economía en la Confederación (1852-1861)

SUSANA I. RATO DE SAMBUCCETTI

## INTRODUCCIÓN

El general Justo José de Urquiza, cuyo timbre de honor era ser llamado “el organizador”, daba a los pueblos la Constitución que el mismo estaba esperando.

Los representantes de las provincias aprobaban, sin interferencias de Urquiza, lo que creían era la mejor Carta Magna federal que podía redactarse. Pero aquí surgen algunas inquietudes que este trabajo quiere dilucidar: ¿los gobernadores provinciales que debían aplicarla estaban tan ilusionados con esa Constitución? ¿Aquilataban que ella les imponía ciertas obligaciones? ¿Cómo recibían algunas medidas, como el destino nacional del producido de las aduanas de la Nación en su territorio o la prohibición de los impuestos interprovinciales contrarios a la libre circulación? ¿Creían que el Tesoro Nacional les compensaría dicha pérdida? ¿Qué pensaban de la posible votación de nuevos impuestos? ¿Estaban de acuerdo con el endeudamiento del gobierno nacional? ¿Qué pensaban de un banco emisor de billetes que no pudiera canjearlos por metálico?

Reunido el Soberano Congreso General Constituyente de la Confederación en sus primeras sesiones preparatorias de noviembre de 1852, se ocupa de la recepción de los participantes, aprobación de sus diplomas, nombramiento de una comisión que elaborara un reglamento, la instalación de las comisiones especiales, la elección de la fórmula de juramento, etcétera. Los sucesos separatistas de Buenos Aires, la misión del general José María Paz en Santa Fe, el alejamiento del director provisorio, el estado de guerra por la invasión a Entre Ríos de los generales Manuel Hornos y Juan Madariaga, produjeron en un primer momento el aplazamiento de la consideración del tratado de comercio, navegación y límites con Paraguay, conseguido por la inexperiencia del doctor Santiago Derqui, y que el Congreso habrá de rechazar en 1856. Con todo, se asegura el reconocimiento de su independencia.

## EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE DE LA CONFEDERACIÓN Y LAS CUESTIONES ECONÓMICAS

Cuando en abril de 1853 se discute el proyecto de Constitución, José Benjamín Gorostiaga plantea que “es el único recurso que nos queda para establecer el orden y salvar a la Confederación de la anarquía” ante el “profundo sentimiento de nacionalidad que abrigan todos sus hijos, vive en todos los corazones, está en todas las cabezas y es indisoluble por pactos solemnes que a nadie le es dado desconocer”<sup>1</sup>.

Pero algunas cuestiones económicas preocupan a los congresales. Al tratarse el artículo 4° sobre formación del Tesoro Nacional, Manuel Leiva dirá que por él se quitaba a las provincias los derechos de importación y exportación con que contaban para atender los gastos ordinarios, no quedándole más que la contribución directa, la cual podría ser aplicada por el gobierno general en ciertos casos y temporalmente; que eso estaba fuera de sus atribuciones, proponiendo que se especificara sólo que el Tesoro Nacional sería formado “con impuestos soportados por todas las provincias proporcionalmente”.

Gorostiaga trató de hacer entender que sin rentas no podía haber en política existencia nacional, “y la creación de aquéllas con relación a las necesidades del país y a sus recursos es una parte esencial de toda Constitución”. Juan F. Seguí, en su apoyo, sostuvo que el artículo sobre rentas era la única base posible de la Nación que se creaba. El artículo fue aprobado por mayoría, pese a la oposición del representante de Santa Fe<sup>2</sup>.

El artículo 9° sobre las aduanas que serían nacionales, el 10° sobre la libre circulación de mercaderías en el interior, tanto si fueran nacionales como importadas, fueron aprobados sin mayor oposición. El artículo 11° sobre abolición de derechos de tránsito, y el 12° sobre esa misma libertad de transitar los buques de una a otra provincia, si tuvieron oposición o no, no aparece en las actas que manejamos<sup>3</sup>.

El artículo 14 habla de las facultades de los habitantes para trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar y comerciar, cosas concomitantes con la economía que no tuvieron comentarios; y el artículo 17, que asegura la inviolabilidad de la propiedad y borra la confiscación de bienes, salvo comisos, multas y embargos, que eran penas lícitas cuando se imponían por ley, fue

<sup>1</sup> ASAMBLEAS CONSTITUYENTES ARGENTINAS (en adelante ACA), *Actas del Soberano Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina. Años 1852 a 1854*, tomo IV. UBA, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Históricas, Buenos Aires, 1937, pp. 468 y ss.

<sup>2</sup> *Idem, ibidem*, pp. 500-506. Sesión del 23 de abril de 1853.

<sup>3</sup> *Idem, ibidem*, p. 506. La sesión del día siguiente comenzó con la discusión del art. 14.

también aprobado. El artículo 20, que se refiere a los extranjeros, los cuales gozan de los mismos beneficios que los nacionales, y no están obligados a ciudadanizarse ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias, así como el artículo 25 sobre la inmigración, de gran importancia económica para la Confederación, pasaron sin discusión.

Al tratarse las atribuciones del Congreso en el artículo 64, Pedro Centeno pidió explicaciones sobre el Banco Nacional que debía crearse en la capital con sucursales en provincias y facultad de emitir billetes, y el miembro informante de la comisión dijo que éstos no serían de circulación forzosa. La atribución 8 del mismo artículo sobre acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyos ingresos no alcanzasen para cubrir sus presupuestos, fue redactada por el doctor Seguí. La acuñación de moneda también fue analizada y, ante la duda, Juan María Gutiérrez aclaró que, si bien era ése un privilegio del gobierno nacional, esto podría hacerse en aquellas provincias que contasen con mayores facilidades, bajo la vigilancia del gobierno general. Las demás disposiciones sobre presupuesto y cuenta de inversión, navegación de ríos interiores, habilitación de puertos y aduanas, reglamentación del comercio marítimo, establecimiento de postas y correos, se aprobaron sin discusión. Hubo discrepancias en lo relativo a la atribución 15, ya que, conforme diría Seguí, era contradictoria, “pues los medios de conservar el trato pacífico con los indios son diametralmente opuestos a los que reclama la defensa de la frontera amenazada siempre por ellos”, y por ende exigía que le explicaran cómo harían para atraerlos y civilizarlos, pues, si esos medios eran ineficaces, “él votaría su exterminio sin comprometer sus sentimientos de caridad”. Gorostiaga dijo que en la expresión “conservar el trato pacífico” estaban comprendidas las misiones evangélicas y demás recursos pacíficos, y en el segundo inciso las seguridades que Seguí creía a veces indispensables para la seguridad de las fronteras<sup>4</sup>.

Ni los artículos económicos contenidos en los números 40, sobre la iniciativa que correspondía a la Cámara de diputados sobre impuestos y reclutamiento de tropas; 82, acerca del derecho del Ejecutivo a la recaudación de rentas y su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales (inciso 12); 104, que aseguraba a las provincias arreglos económicos entre sí para, con conocimiento del Congreso Federal promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, y la exploración de los ríos con recursos propios, fueron motivo de discordia. Tampoco produjo discusiones

<sup>4</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 527-530. Sesiones del 27 y 28 de abril de 1853.

ni anatemas el artículo 105, que prohibía a las provincias expedir leyes sobre comercio o navegación exterior e interior, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, crear bancos con facilidad de emitir billetes sin autorización del Congreso Federal, hacer leyes sobre bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado, fijar derechos de tonelaje, etc.<sup>5</sup>.

Como dijo su presidente, ya habían realizado su misión y respondido a la confianza que los pueblos habían depositado en ellos según los dictados de su conciencia, “al Director Supremo corresponde promulgarla y hacerla cumplir y a los pueblos observarla y acatarla so pena de traicionar su misma obra”<sup>6</sup>. Como complemento de la Constitución, se trata la capitalización de la ciudad de Buenos Aires que Derqui y Martín Zapata insisten se recomiende a la provincia homónima para su aceptación. Se emiten numerosas opiniones en pro y en contra de la medida que nos remiten a las discusiones en el seno del Congreso de 1824 a 1827, en época de Rivadavia y con argumentos que nos hacen recordar, a veces demasiado, a los pronunciados en las históricas jornadas del '80.

Se animan a dar los límites sin duda excesivos, puesto que van desde el Río de la Plata y el de las Conchas hasta el puente de Márquez, y de ahí tirando una línea hasta el sureste hasta hallar la perpendicular desde el río Santiago, encerrando la ensenada de Barragán, las dos radas, Martín García, etc.<sup>7</sup>.

La dimensión capitalina excede aun a la rivadaviana al incluir Martín García, y la propuesta adolece de la misma ingenuidad; en 1827 se creía que las provincias apreciarían el hecho de que Buenos Aires se despojara de su ciudad más importante para ofrecerla al país. Y ahora los congresales aspiran a que la provincia segregada se la entregue sin más a provincias que menosprecia. Tarde se darán cuenta del “desacuerdo y resistencia a aceptar la ley de capitalización, que importaba para Buenos Aires toda la Carta Fundamental, siendo ésa la condición indispensable, que el Congreso le había impuesto para unirse a la asociación argentina”<sup>8</sup>.

La comisión formada por Salvador María del Carril, Gorostiaga y Zapata, presenta la Carta Magna al Director, quien la promulga el 25 de mayo. Se fija el 9 de julio para su solemne jura en todas las provincias. La de Buenos Aires ni siquiera se digna a recibirla, mientras el coronel Hilario Lagos, que había

<sup>5</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 528-536. Sesiones del 29 y 30 de abril de 1853.

<sup>6</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 537. Facundo Zuviría el 1º de mayo de 1853, La Constitución había sido redactada por Juan María Gutiérrez y José Benjamín Gorostiaga, con la colaboración de Pedro Ferré, Martín Zapata, Manuel Leiva, Juan del Campillo y Pedro Díaz Colodrero.

<sup>7</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 538-543. Sesión del 3 de mayo de 1853.

<sup>8</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 539. Palabras del Sr. Seguí en la sesión del 19 de agosto de 1853.

establecido el sitio de la misma ciudad, reúne una Convención para su estudio y aprobación. Las emisiones porteñas por 67 millones de pesos corrientes sirven para combatir a las fuerzas de Lagos y comprar la flota confederada al mando del norteamericano John Halstead Coe.

Ante esos hechos, Urquiza pacta el sometimiento de Lagos y su retiro de la provincia para facilitar la paz. Vuelto a Entre Ríos, ofrece su renuncia, que no le es aceptada por el Congreso.

#### LAS SESIONES SECRETAS

En las sesiones secretas de enero de 1853 se discutió la situación de la guerra civil en Buenos Aires, la intervención de las potencias extranjeras para salvar sus bienes, la conducta del Director, que se había retirado como ocurriera luego del 11 de setiembre. Consideraron que no convenía la política de prescindencia, si el Director Provisorio contaba con los elementos de la Confederación, los que había recibido de todas las provincias, y Leiva propuso una mediación pacífica reservándose preparar elementos de guerra, aunque hacía notar que algunas provincias ofrecían todos sus hijos pero “no podrían quizá preparar veinte hombres y sostenerlos en la lucha”<sup>9</sup>.

La mayoría quería que se autorizase la mediación pacífica, puesto que, como admitió Leiva, los recursos no podrían hacerse efectivos, pues los de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe se habían agotado ya, por lo que, si se debía hacer la guerra –recordemos que la invasión a Entre Ríos autorizaba a Urquiza a responder a la agresión con auxilio de los pueblos–, el Congreso debía ocuparse de la realización de un empréstito. El 26 de febrero se hizo notar que las rentas eran notoriamente insuficientes para cubrir las exigencias ordinarias de la administración, “que no teníamos organizado un ejército nacional permanente, ni ministerio organizado, ni correos regulares y que todo ello era debido a nuestra penuria financiera”.

Opinaba que, al haber dado autorización al Director para cesar la guerra, el Congreso sería inconsecuente si no le proporcionaba los recursos necesarios. Se decidió que se abriría “un crédito al director provisorio de la Confederación Argentina de medio millón de pesos fuertes, bajo la garantía de la Nación” y que para negociar ese crédito se autorizaba al señor director provisorio “para gravar las rentas actuales del Estado y las que en adelante se creasen, así como para hipotecar las tierras de propiedad de la Nación en toda la extensión de

<sup>9</sup>ACA, *Actas Secretas del Congreso Nacional Constituyente 1852-1854*, tomo IV. Sesión secreta del 21 de enero de 1853, p. 689.

su territorio”. Aquél debería dar cuenta de las obligaciones contraídas y de su inversión en el momento oportuno<sup>10</sup>.

Como vemos, el Congreso Federal Constituyente, cuya misión era dar la Carta Magna, ya era absolutamente consciente de las carencias financieras de la Confederación, y de la necesidad que ese Estado naciente tenía de rentas suficientes para lograr su labor. Habían cumplido su misión, tratado de hacer entender a las provincias participantes que la Constitución federal dictada necesitaba de la cooperación de sus rentas para el mantenimiento de la administración, la justicia, la defensa de las fronteras, el orden público, las relaciones exteriores, la educación, la protección religiosa, las obras públicas, la circulación, los ingresos aduaneros y otras más de las innumerables condiciones de los Estados federales organizados. Sentados esos precedentes, y avalada –como veremos– la organización económica creada por Mariano Fragueiro, habían cumplido su misión.

#### EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE PROSIGUE SU LABOR

Mientras las convulsiones políticas tienen en jaque a las provincias de Salta, Santiago del Estero y Tucumán, el 22 de noviembre se recibe para su consideración el Estatuto para la Organización de la Hacienda y Crédito Público confeccionado por Fragueiro.

Por dicho Estatuto se creaba una administración central y otras subalternas, presididas por el ministro de Hacienda e integrada por miembros de las oficinas fiscales existentes o por crearse, cuyo número no podía ser superior a treinta. A dicha autoridad correspondía la percepción de las rentas, el pago de los gastos de la administración, la contabilidad de la hacienda y el crédito públicos, la compra de bienes y efectos para el gobierno, todo lo relativo al pago y reembolso de fondos públicos, moneda, emisión de billetes, recibo de depósitos, organización de cajas de ahorro, realización de todo tipo de obras públicas como puentes, canales, ferrocarriles y telégrafos, establecimiento de postas, correos, diligencias y vapores, registro de propiedades públicas, incluso minas, enajenación y locación de las mismas, publicación de documentos y avisos oficiales, etcétera.

El proyecto giraba en torno a la Oficina Central y Jefe, el “Banco Nacional y Casa de Moneda de la Confederación”, que funcionaría con un fondo público de seis millones de pesos, quedando todos los bienes que la Nación poseía o poseyere en el futuro afectados al pago del mismo. Contra dicho fondo se emitirían

<sup>10</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 28 de febrero de 1853. El empréstito se contrae con Buschenthal por \$F.300.000 al 75%.

billetes que serían aplicados de la siguiente forma: 2 millones al giro bancario, 2 más a la construcción de muelles, aduanas, casas de moneda, imprentas, etc., y los dos restantes a anticipos al gobierno a cuenta de las rentas nacionales.

Los billetes emitidos para el giro bancario se distribuirían entre las provincias<sup>11</sup> y serían dados al descuento con dos firmas solidarias a un plazo no mayor de seis meses, procurando que alcanzaran a todas las industrias y a toda clase de personas. La moneda creada sería corriente en todas las provincias así como las de plata, oro y cobre del interior o extranjeras. El Banco sería también Tesorería y Contaduría Nacional y en él se harían los depósitos judiciales. Se lo liberaba del uso de papel sellado y los depósitos estarían bajo la protección nacional y no sujetos a contribuciones; serían inembargables e inconfiscables, salvo mandamiento de juez competente. El Banco sería acreedor privilegiado y sus deudores no serían encarcelados por falta de pago sino en caso de fraude. La institución sería manejada por funcionarios designados por la administración general y su jefe nombrado por el Ejecutivo.

Se abriría un registro de la propiedad territorial urbana, rural o enfiteútica dentro del territorio de la Confederación. Todos los propietarios debían anotar en él sus propiedades con los títulos respectivos y todas ellas pagarían una contribución anual de 4 pesos por mil sobre su valor. Se suprimían los diezmos y se abrían dos registros: uno de hipotecas, capellanías y censos, y otro de minas, que podían ser trabajadas por una o más personas a cambio de una contribución. Se organizaban el correo, la imprenta y el registro oficial y el censo de la deuda interna; se establecían las aduanas nacionales, se disponía admitir mercaderías en depósito por un monto superior a los \$10.000 anuales y se fijaban las tasas de almacenaje y eslingaje. También se fijaban los aforos aduaneros, que iban desde 4% para telas y artículos suntuarios no fabricados en el país, hasta 30% para aquellos que podían competir con los nacionales, como ponchos, frazadas, calzado, etc. También se establecían derechos específicos sobre la unidad de medida, ya fuera litro, lata, fanega, gruesa, etcétera. Se disponía liberar la introducción de metales, monedas, libros, mapas, planos e instrumentos científicos y material industrial para la promoción de las actividades culturales, científicas y técnicas. En cuanto a las exportaciones, se liberaba la de moneda sellada en la Confederación y se gravaba la de metales, lana, cueros, cerdas, animales en pie, pieles, plumas, tasajo y lenguas saladas.

Como vemos, se organizaba todo con una ley.

<sup>11</sup> A Santa Fe \$250.000; a Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y Mendoza \$200.000; a Salta \$150.000; a San Juan \$120.000, a Catamarca, Jujuy y Tucumán \$100.000; a La Rioja y San Luis \$50.000, y el resto de \$200.000 destinado a locales, útiles, etc.

El día 28 comenzó a analizarse y Seguí hizo un elogio del proyecto, pues, por la institución del Banco veía a todas las propiedades privadas entrar a prestar un trabajo social considerando que, si esas preciosas ideas no se realizaban, “entonces tendríamos que perder para siempre la esperanza de ser algo”. Palabras premonitorias. Zapata dijo que si la Constitución aprobada el 1° de mayo y sancionada el 25 organizaba políticamente al país, el Estatuto lo hacía en la esfera económica “por la feliz combinación de los intereses privados con los de la Nación, de la sociedad en que vienen naturalmente a refundirse”. Gutiérrez recordó las palabras de Fragueiro al presentarlo, sobre sus “trabajos para el Pueblo y por el Pueblo”, pensamiento eminentemente democrático. El proyecto se aprobó por unanimidad.

En la discusión en particular se hicieron objeciones que apuntaban a las atribuciones exclusivas de la Administración de la Hacienda y el Crédito Público, y eran, según Delfín Huergo, inspeccionar las oficinas fiscales, percibir rentas, pagar gastos y establecer la contabilidad en todos los ramos, lo que era facultad del Poder Ejecutivo, además de lo relativo a construcción de muelles, puertos y ferrocarriles, cuyo fomento por compañías particulares correspondía al Legislativo. Se habló de un poder que invadiría los otros poderes constituidos y los pondría en conflicto; Gutiérrez abogó por la empresa privada que consiguió construir el ferrocarril de Panamá a Chagres, y dijo que si esas grandes empresas se dejaban exclusivamente para la Administración de Hacienda y Crédito, serían estériles, en tanto Gorostiaga habló de la formación de un cuarto poder.

El ministro, como socialista utópico que era, dijo que el capitalista particular sólo consultaba la seguridad de su dinero y no la moralidad del objeto, ya fuese para jugarlo o para hacer una revolución; que sería bueno que esos capitales fueran a la sociedad para que los distribuyera al pueblo y no quedaran en manos privadas, a las que los gobiernos socorrían en sus necesidades por medio de empréstitos, con lo que crecía la deuda pública y se debía castigar al pueblo con impuestos para satisfacer su gravamen. Propugnó la idea de que en lugar de crear deudas se creasen capitales. Las mayores objeciones se hicieron con respecto al Banco de la Confederación y los billetes que se intentaba poner en circulación. Explicaba Fragueiro que utilizaba para ello el crédito de la Nación, que poseía minas, ganados y un sinnúmero de fuentes de producción que tenía la certeza de aumentar:

Y que si un tercero cualquiera, un extraño quizá, poseedor de dinero, nos lo fiaría convencido de los medios de solvencia por la realidad de nuestras futuras producciones, nosotros también nos podíamos prestar lo que necesitamos hoy, respondiendo con lo que tendremos precisamente mañana.



Hacía ver que la emisión se asimilaba a un empréstito con un prestamista por 6 millones de pesos fuertes, emitiendo pequeños pagarés de un peso plata. Ante la objeción de cómo se pagaría, decía que se le daba a los billetes el valor de “una onza castellana de plata, de diez dineros finos de ley, por referirse a un valor conocido, para la remota eventualidad de que tuviera el Banco que realizar sus pagos”, y que se señalaba la plata porque en el caso propuesto otorgaría más factibilidad a esta operación, desde que podía hacerlo en barras de plata y oro que se hallarían con facilidad en el mercado. Afirmaba que los 6 millones estarían invertidos en pagarés y obras públicas, y ante la pregunta de cuándo y cómo se pagaría, dijo: “...que la Nación pagará cuando se le cobre y que no se le cobrará nunca, mientras sea bien administrada y no se cometan abusos de su crédito”.

Afirmó que la Confederación los garantizaba pero la mejor garantía estaba en las inversiones que los respaldaban. Algunas de las eventualidades que el ministro citó como equivocaciones de los administradores o malversación de fondos o acreedores solidarios insolventes, que él consideraba cortas, pudieron no parecer así a los legisladores. Gorostiaga consideró que en sus explicaciones estaba el *sancta sanctorum* del Estatuto y que los 2 millones para las operaciones del Banco serían sostenidos por la deuda equivalente, que los 2 millones para obras públicas quedarían en ellas y los 2 restantes para los gastos del presupuesto, serían administrados por la Hacienda y el Crédito Público, pero los billetes representarían la obligación y deuda de la Nación y no el valor que tuvieran en el mercado.

Sostuvo el ministro que el valor estaba en las cosas que representaban, que la plata y el oro nada valdrían si no se pudiesen comprar cosas con ellas, y que si se invertían billetes en el pago de derechos de aduana, ahí estaría el servicio que habían prestado, el valor de la moneda debía buscarse en su convertibilidad en cosas ciertas y en servicios útiles y finalmente: “Que el valor no consiste en declaraciones; pero que si la ley lo declaraba, y asimismo los objetos en que iba a emplearse, entonces estaría garantida”.

Estaba convencido de que la moneda se desvalorizaba por darle un destino improductivo pero también de que, si se seguían las leyes inmutables del crédito, “nuestros billetes tendrán su valor”<sup>12</sup>.

Pese a que el ministro aseguraba que nadie quedaría fuera de la protección de la institución, Seguí dijo que temía el abuso de los hombres, avisado por cuarenta años de desgracias y por la omnipotencia de la institución, en la que veía un poder para el Banco y una mediocridad para el pueblo, mientras

<sup>12</sup> ACA, *Actas del Soberano Congreso...* cit., tomo IV, pp. 624-627. Sesión del 1 de diciembre de 1853.

que Fraguero insistía en que no quería la aristocracia en las fortunas: "...que quería que el Banco fuera como la luz, como la lluvia que alcanzase a todos por igual, según su capacidad, al rico por su dinero; pero que no se acercasen a monopolizar los beneficios del Banco que estaba destinado a cuidar a todos por igual".

Continuaba diciendo que era una amarga burla llamar riqueza nacional a las fortunas de los ricos, y terminaba afirmando: "Que éstos eran sus principios y la razón popular de su cargo: por el pueblo y para el pueblo".

Al admirado autor de *Cuestiones Argentinas* se lo ve imbuido de la creencia de que su Estatuto habría de cambiar al país e impulsar la gran transformación social de sus estructuras, pero con su postura algo ingenua, aunque bien intencionada, no creemos haya podido convencer totalmente a los congresales. "El futuro del Estatuto nos daría la razón"<sup>13</sup>.

Y si pudo convencerlos, no sucedió lo mismo con los avisados hombres de negocios, los que comprendieron que este economista con amplia formación bancaria en Chile y Buenos Aires estaba proponiendo emisiones de dudosa conversión, como las del Banco de Buenos Aires, las que estaban asentadas en casi cuarenta años de circulación y avaladas por los ingresos de su aduana.

El 12 de diciembre se dispuso que la capital provisoria de la Confederación fuera la capital de provincia donde residiera el gobierno nacional, la cual sería federalizada en todo su territorio. El 1° de noviembre se había decidido realizar la elección popular de electores de presidente y vicepresidente y el día 20 la elección de los magistrados, pero se había atrasado en las provincias de Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán. El Congreso determinó que se efectuasen cuanto antes, pues el día 15 de febrero se debía hacer el escrutinio correspondiente<sup>14</sup>. Tomado el solemne juramento a los gobernantes electos, el Congreso cerró sus sesiones no sin antes ser dirigidas unas últimas palabras a los pueblos en las que se habla del dictado de la Constitución, la ley de capitalización, la aprobación de los tratados sobre libre navegación de los ríos, que debían ser sometidos al Congreso futuro, y de la hacienda pública, "elemento de existencia indispensable para el país" y su futura prosperidad, y por ello sancionaron, "después de maduras deliberaciones", el Estatuto de la Hacienda y el Crédito Público y la Tarifa de Avalúos. Tan convencidos

<sup>13</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 611-655. El Estatuto se debatió en las sesiones del 28, 29 y 30 de noviembre y el 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 de diciembre de 1853.

<sup>14</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 677-679. El Gral. Urquiza obtuvo 94 votos, M. Fraguero 7, y 1 voto los siguientes: F. Zuviría, B. Virasoro, V. López, J. M. Paz, P. Ferré. Para vicepresidente obtuvieron 35 votos S. M. del Carril; 22 F. Zuviría; 20 M. Fraguero; 13. R. Alvarado; 8 B. Virasoro; 7 J. B. Alberdi; y 1 P. Ferré.

estaban de la importancia de ello que, con esas “leyes protectoras de nuestras nacientes industrias”, pusieron “una base de oro a nuestra prosperidad futura, y sin recurrir a empréstitos extranjeros, desventajosos en las actuales circunstancias” y creyendo que con esas leyes “hemos de crecer hasta donde sólo la imaginación puede alcanzar”.

Parece que la mística de Fraguero había calado hondo en los congresales, que pidieron a sus compatriotas obediencia absoluta a la Constitución que habían jurado<sup>15</sup>.

#### PRESIDENCIA URQUIZA-DEL CARRIL

La provincia federalizada sería Entre Ríos, puesto que el presidente constitucional, Justo José de Urquiza, residiría en Paraná,, junto con el vicepresidente electo Salvador María del Carril, aunque pasaría largas temporadas en San José, siempre conectado con el escenario de los sucesos. Reunida la primera Cámara Legislativa, y abiertas sus sesiones por el presidente Urquiza, éste, en su mensaje del 22 de octubre de 1854, al referirse a los asuntos de Hacienda, daba noticia de las dificultades de la transición del aislamiento de las provincias a la nacionalidad argentina. Informaba que en 1853 los gastos nacionales se habían pagado con un módico derecho de internación, liberalmente percibido, y el producto del empréstito de 26 de febrero de 1853. Urquiza manifestaba las esperanzas que se tenían respecto del plan de Hacienda de Fraguero, de acuerdo con la verdad y los principios. Los primeros ingresos debían ser producto de las aduanas desde el 1° de enero de 1854 pero debían demorar en su adaptación, y en noviembre y diciembre de 1853 se habían producido importaciones cuantiosas para evitar entonces la diferencia del derecho que debía pagarse en enero y, “esto, naturalmente, redujo las entradas a un estado de casi nulidad”.

Las leyes del mercado no reconocen patriotismo sino intereses; y los hombres de negocios, que manejaban el comercio de exportación e importación con cuantiosos capitales, se habían adelantado a cubrirse, buscando como siempre la maximización de sus ganancias.

Urquiza planteó las dificultades, pues le tocó destruir el aislamiento, crear rentas constitucionales, atender la deuda exigible de la Confederación y cumplir con los pagos a diputados, sueldos atrasados, empréstitos, gastos de instalación del gobierno y dar subsidios a aquellas provincias que, por la abo-

<sup>15</sup> *Ídem, ibidem*, pp. 683-684. Sesión del 7 de marzo de 1854. Firman el manifiesto Gutiérrez, Gorostiaga, Bedoya.

lición de aduanas interiores y nacionalización de interiores, habían quedado sin medios de conservación.

Como era sabido que sin el crédito nada podía lograrse, se trató de establecer un Banco que se instaló el 3 de febrero, poniéndose en práctica la emisión del papel moneda. Pero de inmediato a ese papel se le dio en algunos lugares un valor arbitrario, a pesar de que sería recibido como moneda corriente en pago de impuestos y transacciones con el Estado. Las tesorerías de Entre Ríos y Santa Fe continuaban a disposición del gobierno pero no podían sufragar los gastos más urgentes, aunque el inconveniente mayor era la falta de medio circulante, pues en la Confederación circulaban cuatro especies o más de monedas.

Por eso el gobierno había instalado el Banco sobre la base de rentas seguras, y también, para unificar la circulación metálica, había dispuesto que las aduanas y oficinas fiscales recibieran las piezas acuñadas en Córdoba y Rioja como moneda corriente: Se contrató en Europa la emisión de \$100.000 en monedas de cobre y se pidieron al mismo tiempo máquinas para sellar moneda nacional y útiles para grabar billetes de Banco, Las circunstancias eran apremiantes, y era necesario “gobernar conforme a la Constitución o confesar que era irrealizable la nacionalidad”.

Vemos que, al abrir el primer Congreso Nacional, el presidente Urquiza ya planteaba no sólo la posibilidad de que naufragara el plan financiero, sino la nacionalidad por la que había empeñado su futuro. Tratando de detener la caída de los billetes de Fraguero, había hecho notar que no era posible el crédito exterior porque las provincias, debido a la política heredada del virreinato, eran desconocidas.

Fraguero había vaticinado que la moneda valdría si no se abusaba del crédito, y, aunque se había dispuesto emitirla hasta un máximo de \$90.000 mensuales, en algunos sitios no la recibían o si lo hacían era con gran demérito. El gobierno inició una investigación contable y el resultado, publicado en julio 23, concluyó que la emisión y el uso que de ella se había hecho estaban de acuerdo con lo previsto.

Lo que había sucedido era que en cuestiones monetarias la costumbre era ley y las provincias estaban acostumbradas al metálico, aun a la moneda *feble* o *macuquina*, y se había dado el caso de que a los *melgarejos*, repudiados hasta en Bolivia, fueran preferidos al billete papel, que además tenía un tufillo porteño. Sabedor el mercado de esas características, el agio comenzó a actuar.

Como no había existido abuso del crédito, el 22 del mismo mes se dispuso como obligatorio el uso de dicha moneda; se condenaba a quien no quisiera recibirla y se disponía que la misma fuera dada y recibida en las Administraciones de Hacienda y Crédito, bancos, aduana y correos. Mientras el gobierno

preparaba los arbitrios para que el capital particular concurriera con provecho a constituir un fondo monetario, continuaba en los mercados

una diferencia caprichosa e inmoral entre el valor de las monedas, exigidas en razón de las conveniencias del vendedor y de la ignorancia del tenedor de billetes; y los empleados públicos, los asalariados y gentes pobres eran estafados, mientras las rentas generales disminuían.

Como los perjudicados acudían al gobierno en su auxilio, se debía cambiar en metálico los billetes o suspender el uso del crédito. A falta de preparación para lo primero, se decidió a suspender el ejercicio de los bancos hasta que “un capital metálico venga a servir de conciliación entre el interés del individuo y el de la sociedad”.

“El gobierno no reconoce haber abusado del crédito y tampoco acusa al público.” La moneda corriente emitida superaba los 1,6 millones, y en circulación era de \$667.120, pero la depreciación continuaba. El gobierno, si la retiraba de circulación, no tenía con qué suplirla, no se podía legalizar la moneda boliviana porque se corría el riesgo de falsificaciones. Creyo que no faltarían accionistas particulares que establecieran un banco para cambiar billetes a la vista y recoger la moneda circulante<sup>16</sup>. En ese primer Congreso, Urquiza se condolió del separatismo de Buenos Aires que se había dado una Constitución con características independientes, llamándose *Estado de Buenos Aires*.

Las Cámaras Legislativas nacionales debieron tratar dos proyectos de leyes: uno sobre un adicional de un 6% a las mercaderías que no estuviesen gravadas con derechos específicos, y otro para desmonetizar los billetes del crédito público, los que serían recibidos en la aduanas nacionales por su valor escrito por una tercera parte de los derechos hasta su total amortización, lo mismo que los cupones del empréstito celebrado en Montevideo.

En la discusión en el Senado, el miembro informante de la comisión de Hacienda, José Hilario Carol, hizo notar que en conferencias con el ministro éste les había asegurado que no existían en circulación sino \$333.000 en billetes del banco, según el estado contable del 26 de septiembre publicado, pero

<sup>16</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, “Mensaje del Presidente de la Confederación Argentina al abrir las sesiones del Primer Congreso Legislativo Federal, leído en la sesión de apertura, 22 de octubre de 1854”, en *Actas de las Sesiones del Congreso del Paraná, correspondientes al año de 1854*. Buenos Aires, 1883, “Hacienda”, pp. XXVII-XXXI. Agradezco a la Prof. Beatriz Bosch el haberme facilitado ese valioso material, hasta el año 1861. También en H. ABRAGAÑA, *Los Mensajes, Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina, redactada cronológicamente por sus gobernantes, 1810-1910*, tomo III. Buenos Aires, 1910, pp. 54 y ss.

era probable que a la fecha la cifra fuera mucho menor y que los cupones ascendían a \$ 92.000. El ministro de Hacienda dijo que nada agregaría respecto de la necesidad de conseguir un empréstito, y que el pago de los cupones era una obligación contraída por la Nación. Facundo Zuviría manifestó que al desmonetizar los billetes ponían el sello a lo sancionado por la opinión pública de todos los pueblos. Es de destacar especialmente que el senador Jerónimo Espejo consignara la excepción de la provincia de Mendoza, que no estaba de acuerdo con desmonetizarla sino que había formado un fondo para acreditarla, pues “desde el momento en que se estableció una moneda nacional, sus esfuerzos habían sido dirigidos a darle todo el valor y el crédito posible”<sup>17</sup>.

Días después, el 18 de noviembre, las Cámaras aprobaron el contrato de colonización que la provincia de Santa Fe había celebrado con el ciudadano Aarón Castellanos<sup>18</sup>. Como la situación con Buenos Aires se hacía difícil, se autorizaba al Ejecutivo para asegurar el territorio de la Confederación haciendo la paz o la guerra, ponerse al frente del ejército nacional y permitirle hacer todos los gastos necesarios para ese sagrado objeto<sup>19</sup>. Se sancionaron el 28 y el 29 de noviembre dos leyes sobre admisión del carbón de piedra en el artículo 1° del título 10 del Estatuto, y aprobación del contrato de colonización firmado por la provincia de Corrientes con Augusto Brougues.

Ante la imposibilidad material de redactar el presupuesto, se autoriza al Ejecutivo para hacer las reformas pertinentes sobre número de empleados y sus sueldos, teniendo en vista la mayor economía. Lo que trajo disidencia fue una disposición del 30 de noviembre referida a que la contribución territorial establecida por el Estatuto de Hacienda y Crédito se destinase a subsidiar a las provincias, lo cual los gobernadores debían reglamentar en tanto que la recaudación debían hacerla en sus territorios así como el gobierno nacional lo haría en la capital y territorio federalizado. Leiva creía que ello correspondía sólo a las provincias, y en ese sentido se expresaron Urbano de Iriondo y José Vicente Saravia. Y el miembro informante de la comisión, José Benito Bárcena, dijo creer que podía ser establecida tanto por el Congreso Federal como por las provincias, concordando Saravia en que podía dejarse esa resolución para el futuro<sup>20</sup>.

Este primer Congreso es muy interesante para ver cómo colisionaron los primeros intereses en juego; se nota un gran celo en las atribuciones provinciales, aunque estuvieron prontos para sancionar las disposiciones que fueron

<sup>17</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones...* 1854 cit. Sesión del 5 de noviembre de 1954, p. 45.

<sup>18</sup> *Ídem, ibídem*, p. 67.

<sup>19</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 72 y ss.

<sup>20</sup> *Ídem, ibídem*, p. 106.

básicas para la Confederación, como la libre navegación de los ríos. Por ello se aprobaron los tratados de navegación de los ríos Paraná y Uruguay, con Inglaterra, Francia, los Estados Unidos, y el reino de Portugal, luego de un arduo debate del que las minutas de la sesión no dan mayor cuenta.

Pero hay una ley importante, del 2 de diciembre, por la que se encargó al Ejecutivo nacional que nombrara las comisiones para que en todas las provincias de la Confederación se procediera a la liquidación de la deuda pública con especificación de años, origen, objeto y monto. Su liquidación se encomendó a las administraciones de Hacienda y Crédito. Si esto se cumplió, no lo sabemos. En el momento de los arreglos de la deuda con el gobierno nacional, en 1862, se plantearon dudas al respecto.

Al abrirse las sesiones el 25 de mayo de 1855, los problemas planteados a la economía eran múltiples<sup>21</sup>. Urquiza mismo reconocía la crisis del Tesoro; los problemas aduaneros eran importantes. Como la desmonetización de los billetes no imponía a los tenedores la obligación de pagar en metálico letras aceptadas anteriormente, las rentas de aduana se resintieron, pues el aumento de los aforos que vimos no compensaba el tercio del pago en billetes desmonetizados, y debieron hacerse nuevos arreglos con José Buschenthal para el pago de cupones con gran pérdida. Las aduanas de Santa Fe y Rosario pagaban indistintamente los libramientos del gobierno nacional y los provinciales, y en las demás los gobiernos de provincia manejaban la renta nacional. Al suprimirse las Oficinas del Crédito Público se produjo un vacío; se reconocía la dependencia del gobierno nacional, pero la desorganización lo hacía inoperante.

Por eso se dispuso crear administraciones de rentas en Santa Fe, Rosario y Corrientes, y se nombró a Pedro Ferré como inspector de aduanas fluviales y a Elías Bedoya para las terrestres. Pero se suscitaron cuestiones enojosas. Cuando Ferré recogió rentas nacionales en la receptoría de Corrientes, se produjo una revolución; se le pidió devolviera los fondos, cosa que hizo y su conducta fue aprobada.

Bedoya trató de recorrer las receptorías de Mendoza y San Juan, porque la extensión de las fronteras hacía difícil la vigilancia y el contrabando acechaba<sup>22</sup>. Se concedieron depósitos libres en las receptorías de Rosario y Concordia por dos años, luego de cuyo vencimiento irían a despacho. Se liberó de derechos a la exportación de metales y a la introducción de ladrillos refractarios, azogue y todo tipo de equipos y herramientas para la industria minera<sup>23</sup>. Para

<sup>21</sup> MABRAGAÑA, *op. cit.*, pp. 67 y ss. Mensaje de Urquiza al abrir el 2do. período legislativo.

<sup>22</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 88-89.

<sup>23</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Acta de las Sesiones... 1854* cit. Sesión del 30 de junio de 1855, p. 139.

recaudar algo más de dinero se dispuso que las introducciones menores a \$150 se pagasen al contado y las demás en letras a 6 meses, pero subsistía el pago de una tercera parte en billetes desmonetizados y bonos Buschenthal. Se declararon libres de derecho fiscal las mercaderías que vinieran de Bolivia o se exportaran a ella por el Bermejo. Incluso se les reducía a la mitad el aforo a las mercaderías de ultramar que llegaran por esa vía para la Confederación durante un lapso de cuatro años<sup>24</sup>. La navegación del Bermejo había sido de gran interés para Urquiza; a fines de 1855 ya había partido de Salta una expedición al mando de Juan Lavalle que llegó a Rosario un año después habiendo recorrido el Bermejo. Estos derechos diferenciales para favorecer la ruta del Bermejo se completaron con el contrato que veremos se firmaría con la “Sociedad La Salteña” para la navegación de esa vía fluvial<sup>25</sup>.

Por la carencia de moneda se decidió dar libre circulación a las monedas extranjeras. De oro: onza y cóndor chileno, onza de Nueva Granada, Ecuador, Bolivia, Centro América, México y piezas de 20.000 y 10.000 reis de Brasil, águila norteamericana, moneda de oro de Francia y Bélgica, libra y media libra esterlinas inglesas y onzas españolas. De plata: peso y divisionarias chilenas, peso fuerte de Nueva Granada, y México, 1.000 reis de Brasil, pesos fuertes españoles y piezas de 5 francos de Francia y Bélgica<sup>26</sup>.

#### LOS IMPUESTOS PROVINCIALES

Como Urquiza expresó a las Cámaras, trató de mejorar las comunicaciones estableciendo un servicio de correos que aseguraba la inviolabilidad de la correspondencia privada y firmó los contratos con las Mensajerías que desde Córdoba comunicaban la región de Cuyo y Tucumán, saliendo en breve para Salta y Jujuy.

Como se reconocía que: “En las penurias del Tesoro de la Nación no ha sido posible acordar subsidios a las provincias en proporción a las necesidades”, uno de los cuidados que debió tenerse es que ellas utilizaran impuestos constitucionales y no las antiguas gabelas que la Constitución había abolido para siempre. Pero se conocía que las provincias contradecían esas normas: en Corrientes se cobraban derechos a la importación y exportación de efectos

<sup>24</sup> *Ídem, ibídem*, p. 103-106. Sesión del 27 de agosto de 1855

<sup>25</sup> La empresa pasaba por ser propiedad del Mariscal Andrés de Santa Cruz, amigo de Urquiza y cuyo hijo Simón se casaría en 1858 con Anita, hija del General. BEATRIZ BOSCH, *Urquiza y su tiempo*. Buenos Aires, Eudeba, 1971, p. 437.

<sup>26</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Acta de las Sesiones... 1854* cit., pp.106-107. Sesión del 27 de agosto de 1855.



y en San Luis a la exportación de ciertos frutos. Ante ello el gobierno nacional elevó su protesta, pero la provincia siguió cobrándolos, considerándolos municipales. También se cobraban derechos de pasturaje en Mendoza y San Juan; en Catamarca los llamaban derechos de extracción, pero indudablemente contradecían los principios constitucionales<sup>27</sup>.

El gobierno reclamaba pidiendo a las provincias dictaran sus constituciones donde establecerían cuáles eran los derechos municipales que podrían cobrar. Como vemos, el panorama recaudatorio era caótico en las provincias, que usaban cuanto medio les parecía posible para paliar sus dificultades. Era la ley de la selva.

#### EN BUSCA DE EMPRÉSTITO Y FERROCARRIL

Pero aún se mantenía la esperanza de conseguir un empréstito exterior y tener un banco de emisión y el soñado ferrocarril de Rosario a Córdoba que el empresario William Wheelwright había propuesto y el norteamericano Alan Campbell había planeado en toda su extensión. En pos del sueño, se encaminó a Brasil ese singular personaje que era el austríaco, a ratos español, francés, brasileño, uruguayo o argentino, llamado José Buschenthal, caballero de Gran Cruz de Isabel la Católica y gentilhombre de la reina de España, casado con quien pasaba por ser hija natural de Pedro I y la baronesa de Sorocaba, hábil financista sin dinero, con importantes amistades y pocos escrúpulos, que decía conocer a todo el mundo y al que todos conocían demasiado.

En julio de 1855 se le expidieron instrucciones como enviado extraordinario ante la Corte de Brasil, con un plan de concordia y alentando un Congreso entre ese país, Argentina, el gobierno oriental y aun el Paraguay. Todo un Mercosur. Por supuesto también contemplaba ayuda contra el gobierno de Buenos Aires.

Como el tiempo apremiaba, y en tanto se pudiera conseguir en Europa capitales, se concedió el privilegio para la instalación de un banco a Francisco de Beláustegui, en representación de la firma Trouvé Chauvel y Dubois<sup>28</sup>, e incluso se contrata con José Iturraspe una línea de vapores entre Santa Fe y Paraná y entre esta ciudad y Buenos Aires, y con la firma Rusiñol y Fillol para las Mensajerías Nacionales<sup>29</sup>. No terminó el mes sin que las Cámaras declararan como deuda nacional el empréstito brasileño de \$F.400.000, originalmente de

<sup>27</sup> MABRAGAÑA, *op. cit.*, pp. 92-95.

<sup>28</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones... 1854* cit., p. 253. Sesión del 24 de septiembre de 1855.

<sup>29</sup> *Ídem, ibidem*. Sesiones del 24 y del 26 de septiembre de 1855.

Entre Ríos y Corrientes, y aprobaran la inversión que se hiciera de ella, como también la del empréstito Buschenthal<sup>30</sup>. El año de 1855 fue el de la ruptura de los pactos de convivencia, de enfrentamientos con Buenos Aires, el de la fallida misión de José María Peña, la invasión del general José María Flores y la captura y eliminación del grupo armado del general Jerónimo Costa.

Comenzó 1856 con una interpelación al ministro de Hacienda, que ya no era Fraguero, sino Juan del Campillo. El senador Marcos Paz dijo que se sabía que las rentas ascendían a unos 2 millones y las necesidades ordinarias eran menores. Y le espetó: “¿Cómo es que el gobierno no puede pagar a sus empleados en 8 ó 10 meses?”. Y cuestionó la deuda exigible que absorbía la vida del Estado. El empréstito exterior estaba lejano y las necesidades eran urgentes, por eso creía que se debían emitir fondos públicos y ofrecerlos a la mitad de su valor y pagarles un buen interés. Y se preguntó: “¿Existe algún gobierno sin rentas? ¿Por qué no se han usado los bonos de Aduana? ¿No hay compasión para nuestros pobres soldados y empleados de la lista civil?”.

El ministro de Hacienda contestó que las rentas eran suficientes para los gastos ordinarios pero no para la deuda exigible, que sin embargo había disminuido. El senador Agustín de la Vega lo increpó por la penuria de la Hacienda que, si no se salvaba pronto y eficazmente, produciría el naufragio de las instituciones, pues un país que no pagaba a sus servidores sucumbiría irremediamente.

Las explicaciones del ministro demostraron la penuria del erario; dijo que solamente había emitido \$68.000 en bonos y éstos habían perdido inmediatamente un 40%. Por eso se decidió no emitir más, por prudencia. Aceptó como cierto que al cerrarse las Cámaras habían quedado los empleados con 6 ó 7 meses vencidos impagos, pero que en los últimos meses se habían hecho sacrificios para pagarles 5 meses. El ministro logró el reconocimiento del senador Zapata, quien deploró se le hubieran hecho esos cargos al ministro, que contestó con una modestia y altura que lo honraban. A pesar de ese apoyo, el ministro presentó su renuncia<sup>31</sup>.

Respecto del diferendo con la provincia disidente, la elección de Valentín Alsina en Buenos Aires agravaba el problema. Las Cámaras seguían organizando los diversos ministerios, la contaduría y la tesorería públicos, los tribunales en el territorio capitalizado, y fijando la cantidad del personal y la escala de sueldos de jueces, catedráticos, ministros del culto, representantes diplomáticos, etcétera. Todavía en 1856 se confiaba en Belústegui y el empréstito salvador.

<sup>30</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 29 de septiembre de 1855.

<sup>31</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones del Paraná correspondientes al año de 1856*. Sesión del 26 de mayo de 1856, pp. 23 y ss.

## LOS DERECHOS DIFERENCIALES

El año 1856 es el de la misión del Vizconde de Abaeté a Paraguay. Su paso por la Confederación produjo la firma de un tratado de amistad, comercio y navegación, y el reconocimiento de la independencia de Paraguay y Uruguay. Se ratificaron las fronteras anteriores a 1810, la Confederación afirmó sus derechos sobre el Chaco y Misiones y se planteó el caso de las islas Yaciretá y Apipé. Estas declaraciones se harían de viva voz en Paraguay por su enviado Tomás Guido. En ese año también se produjo el fracaso de la misión de Juan B. Peña desde Buenos Aires y se acabó con la tregua de los tratados de convivencia. También ocurrieron los desgraciados sucesos que ocasionaron la muerte de Costa y los suyos.

Pasando a las cuestiones económicas que nos ocupan, Urquiza en su mensaje anual habló de los esfuerzos que se hacían para la construcción de un camino entre Rosario y Córdoba, puentes en los ríos Saladillo y Desaguadero, y la navegación de los ríos Salado y Dulce<sup>32</sup>.

Pero también 1856 es el año de los derechos diferenciales. Éstos surgieron para castigar a quienes llegaban a los puertos de la Confederación, en especial Rosario, luego de tocar Buenos Aires. Si lo hacían así, o sea de cabos adentro (los de Santa María y San Antonio), las mercaderías pagarían el duplo de derechos si eran éstos *ad valorem*, y si eran específicos, el 30% *ad valorem*. Tenían dos costados: el económico, que implicaba favorecer las entradas del puerto de Rosario especialmente; y el político, pues creían que podían servir para que Buenos Aires se aviniera a un acercamiento.

Esa idea de Juan Bautista Alberdi, que Miguel Rueda y Manuel Lucero habían impulsado en Diputados, acabó por dividir a los hombres de la Confederación. Los que estaban a favor (diferencialistas) alegaban que los buques mayores llegarían a los puertos del Paraná, especialmente Rosario, trayendo su carga y llevando los productos del país, pues el 60 ó 70% de lo que se desembarcaba en Buenos Aires era para la Confederación y eso quedaría en sus arcas, y que no había mala voluntad porque las medidas no se tomaban contra las producciones bonaerenses. Decían que la ley estaba impuesta por la Opinión Pública, pero los opositores sostenían que ésta salía del Congreso y no venía a dictarle sus resoluciones<sup>33</sup>. Los antidiferencialistas –Del Carril era el más decidido–, aducían la escasez de los retornos por falta de caminos ade-

<sup>32</sup> MABRAGAÑA, op. cit., pp. 114-115.

<sup>33</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, “Leyes promulgadas en el año 1856, n° 70. Ley que establecía derechos diferenciales a las mercaderías procedentes de cabos adentro”, en *Acta de las Sesiones... 1856* cit., pp. 349-350. Sesión del 19 de julio de 1856.

cuados, puentes y canales, y de facilidades de almacenamiento de mercaderías, y por fin hacían notar que los mecanismos comerciales se seguían manejando desde el puerto bonaerense, y advertían que, si se ponían excesivos aforos, el contrabando crecería.

También se hacía notar el perjuicio que se acarrea a Montevideo y puertos orientales que estaban obligados a defender<sup>34</sup>. Esas medidas, que produjeron el notable crecimiento del puerto de Rosario, motivaron recelos provinciales y comentarios como: “¡Ahora nos sacamos la dependencia de Buenos Aires y tenemos la de Rosario!”. Es interesante que en la Cámara de Diputados la ley “pasara” por cuatro votos y en Senadores por apenas un voto. Se creyó que en cuatro meses ya podía estar todo establecido<sup>35</sup>, pero poco después se debió correr el plazo a 7 meses<sup>36</sup>. Urquiza apoyaba la iniciativa contra su hijo Diógenes, Benjamín Victorica y Del Carril<sup>37</sup>. Tratando de facilitar los retornos, se preocupó por la navegación del Salado y la exploración del Chaco ante el fracaso de los proyectos bancarios. Creía que esta ley podía ser una salida a la afligente situación económica.

Al abrir las Cámaras en 1857<sup>38</sup>, Urquiza pudo hablar de sus logros: la mejora de las vías de comunicación, el conocimiento exhaustivo del país que Martín de Moussy estaba logrando al reconocer y describir, en forma que aún nos ilumina, las diversas provincias, sus producciones y sus perspectivas; la navegación de los ríos Salado y Dulce que ya estaba en movimiento y que se esperaba pronto navegar el Bermejo, y situar una línea de frontera. Pero lamentó que la crisis europea hubiera retardado la construcción del ferrocarril de Rosario a Córdoba y se ilusionó con conseguir capitales para la prolongación de las vías de Rosario a Villa Nueva y de allí hasta Chile. La situación financiera de la Confederación era próspera, afirmó: “Los afanes de mi gobierno tienden muy especialmente a promover el mejor desarrollo de los intereses mercantiles del país, a la vez que al acrecentamiento de la renta”. Pero para 1857 no se había elaborado el presupuesto por falta de tiempo, según se alegó en las Cámaras, y sólo se hizo una adjudicación de las rentas por ministerio<sup>39</sup>.

El diplomático brasileño José María da Silva Paranhos, de paso para el Paraguay, firmó una convención fluvial sobre navegación de los ríos ratificada

<sup>34</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 18 de mayo de 1856.

<sup>35</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 17 de julio de 1856.

<sup>36</sup> *Ídem, ibídem*, p. 350. Sesión del 27 de julio de 1856.

<sup>37</sup> BOSCH, *Centenario de la ley de Derechos diferenciales*. Rosario, 1957.

<sup>38</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones... 1856* cit. Sesión del 25 de mayo de 1857.

<sup>39</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 28 de septiembre de 1856.

por las Cámaras, otra de extradición de criminales y esclavos fugitivos y otra de límites que fueron cuestionadas. Ofreció \$300.000 patacones que se sumarían a los \$400.000 de 1851, aún impagos, y se comenzarían a pagar desde el 1° de enero de 1860, si antes no eran satisfechos. Allí aparecieron el Banco Mauá y las apertencias del chileno Toro y de De Brath para asociarse a él, tratando de cederle un contrato caduco ya. El 28 de noviembre se firmó el contrato y el 2 de enero de 1858 empezaría a actuar. Provisoriamente circularían billetes del Banco Mauá en Montevideo. Era importante porque el barón de Mauá tenía una agencia de su Banco de Montevideo en Buenos Aires, y allí atendía a toda la clientela inglesa. Sería el más eficaz medio de enlazar las finanzas de la Confederación, porque otorgaba cartas de crédito y giros sobre el comercio bonaerense y casas comerciales de Europa y América. Le daban privilegios por 15 años, emisión triple del encaje, y podía emitir billetes canjeados en metálico por un mínimo de una onza<sup>40</sup>.

La emisión del Banco Mauá fue acotada porque halló los mismos obstáculos que el Banco de Fragueiro y la queja de la comunidad. Mauá denunciaba que los billetes se cambiaban apenas emitidos, por lo que estaba pronto a renunciar a los privilegios concedidos<sup>41</sup>.

El propio Urquiza, al inaugurar las sesiones de 1858<sup>42</sup>, pintó un panorama favorable con respecto a las vías de comunicación que progresaban día a día. El transporte se extendía cada vez más y apenas podía responder a las exigencias del comercio; la navegación de los ríos Salado, Dulce y Bermejo, prosperaba con subsidios gubernamentales. Habló de la naturaleza prodigiosa de nuestro suelo, que había despertado interés en el exterior y verdaderas notabilidades se ocupaban de estudiarla. Pero debió dolerse por los retardos de la economía debidos a la crisis europea, que inhibía a los capitales en el exterior y dificultaba las operaciones del Banco que había logrado, sin embargo, si no satisfacer totalmente al comercio por la escasez de circulación de billetes, conseguir al menos en el mercado de capitales una disminución de la tasa de interés, que el Banco establecía en 1,5% mensual, siendo antes de su instalación de 3 y 4% mensual. Las letras de aduana del gobierno eran descontadas al 1% mensual<sup>43</sup>.

Urquiza, también al inaugurar las sesiones en 1858, planteó el fracaso de la mediación Christie y, en cuanto al Tesoro Nacional, dijo que seguía desem-

<sup>40</sup> Las letras de Aduana eran de gran importancia para las finanzas de la Confederación.

<sup>41</sup> SUSANA I. RATO DE SAMBUCCETTI, *Urquiza y Mauá. El Mercosur del siglo XIX*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1999, p. 160.

<sup>42</sup> ACA, Mensaje de Urquiza al Congreso el 25 de mayo de 1858, p. 138.

<sup>43</sup> El descuento de letras de Aduana era muy importante para el gobierno siempre carente de fondos.

peñando con la regularidad posible las cargas de la administración, sin entrar en detalles que daría el ministro de Hacienda<sup>44</sup>.

En el ámbito económico, 1858 fue el año de los derechos diferenciales a la exportación, que contemplaba un aumento de 1/3 de los aforos para las mercaderías exportadas de cabos adentro. En las Cámaras, el general Guido dio ciertas cifras: las aduanas de la Confederación habían producido en 1854 \$F.1,5 millones; en 1855 \$F.1,8 millones (\$F.300.000 más); en 1856 \$F.1,9 millones (\$F.168.000 más), y en 1857 \$F.2,1 millones (\$F.120.000 más).

Guido creía que los derechos diferenciales habían perjudicado las rentas aduaneras. Consideraba que la ley había sido *ineficaz, ruïnosa, antipolítica*. Citó el caso de los saladeros que, para exportar en buques de ultramar, debían reunir grandes cargamentos y sacrificar los precios. Al reducirse el crédito en el Plata, habían disminuido la inmigración y los capitales en giro, y vaticinaba que se iba a terminar con centenares de embarcaciones que entretenían el tráfico de costa, que acercaban artículos de primera necesidad a bajo costo y empleaban mucha mano de obra que quedaría sin colocar y condenaría así a muchas familias a quedarse sin pan. Él esperaba que si Rosario prosperaba no fuera a expensas de otros pueblos de la República, y creía que lo que se exportara por ese puerto se vendería en Buenos Aires y Montevideo y la ganancia sería para los negociantes de esas plazas. Sucedería como con los negociantes de Córdoba, Tucumán y Catamarca, que saldarían en Buenos Aires sus cuentas, según donde tuvieran su crédito. Y el contrabando se haría sentir. Y concluyó: “El destino venturoso de Rosario, favorecido por la naturaleza, quedó asegurado con la apertura de nuestros ríos, no con los derechos diferenciales”<sup>45</sup>.

Otros senadores reprocharon que, si se quería a Buenos Aires, por qué cortaban el único lazo real y evidente que podía estrechar a todos constitucionalmente, y advirtieron que las provincias del norte, Córdoba y Cuyo buscarían otros destinos, como Chile.

Y se preguntaban si era con esas leyes de odio<sup>46</sup> que querían inspirar amor y deseos de unión<sup>47</sup>. Leiva, senador por Santa Fe, protestó, pues sus detractores decían que se quería cambiar el monopolio de Buenos Aires por el de Rosario, y afirmó que la ley del 19 de julio de 1856 no daba sus frutos porque faltaba

<sup>44</sup> Hasta el momento no pudimos hallar esa *Memoria*.

<sup>45</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Acta de las Sesiones del Congreso del Paraná correspondientes al año 1858*, p. 145. Buenos Aires, 1885. Sesión del 23 de julio de 1858.

<sup>46</sup> *Ídem, ibídem*, p. 150.

<sup>47</sup> *Ídem, ibídem*, p. 153.

este complemento. Él creía que los capitales vendrían porque no eran de Buenos Aires sino de Europa, y con los ingresos de las aduanas de la Confederación se pagaban los gastos del ejército que custodiaba la frontera, se sostenía el culto, se subvencionaba a las provincias y se ayudaba a empresas<sup>48</sup>.

Por las palabras del propio Leiva, daba la impresión de que hasta ese momento no se habían podido aquilatar los beneficios que la ley de 1856 pretendiera.

Es que ya se notaba en las Cámaras la división entre los partidarios de Salvador María del Carril y Derqui por la sucesión presidencial.

El asesinato del general Nazario Benavidez en San Juan desencadenó entonces una gran crisis y fue reemplazado por José Antonio Virasoro. La tensa situación a fines de 1858, con el fracaso de la Misión Luis J. de la Peña a Brasil, se reanimó algo con la exitosa misión de Urquiza como mediador entre Paraguay y los Estados Unidos. Urquiza, con su gran fortuna, comenzó una serie de negocios para movilizar la economía, se ocupó de crear un ingenio de azúcar de remolacha, una línea de vapores entre Montevideo y Concordia y con otros tres socios adquirió el saladero 11 de septiembre.

Hizo muchos negocios, pero quizá no tan buenos, y tuvo grandes problemas con sus administradores; contrajo muchas deudas, de las que los responsables del Banco Mauá en Rosario le advirtieron, porque, si las personas a las que autorizaba extracciones de dinero bajo su responsabilidad no pagaban, él tenía que afrontar el débito. La situación económica de la Confederación, como la del propio Urquiza, se deterioraban a ojos vista. Desde el mismo Colegio de Concepción del Uruguay se iniciaron pedidos para la incorporación de la provincia segregada. Con entusiasmo, se hablaba de “un segundo Caseros”.

Urquiza habló de las reformas en el sistema de recaudación y del esfuerzo que se había hecho para la atracción del comercio directo con las leyes de derechos diferenciales. Consideraba que el país estaba en vías de progreso y prosperidad, pues la ganadería, la agricultura y las industrias útiles se desenvolvían considerablemente, mientras la población indígena y la inmigración extranjera crecían<sup>49</sup>.

La incorporación de Buenos Aires era una asignatura pendiente para Urquiza, y desde el Senado, ante los aprestos bélicos en aquella provincia y la ocupación de Martín García, se dispuso autorizar el Ejecutivo a hacer uso del crédito hasta la suma de 2 millones que se contratarían con Buschenthal. Pero los gastos de una guerra son enormes. Era necesario armar una escuadra que se consiguió gracias al barón de Mauá, que trató de disuadirlo pero al final

<sup>48</sup> *Ídem, ibidem*, p. 160.

<sup>49</sup> MABRAGAÑA, *op. cit.*, p. 142.

lo ayudó a adquirir las naves. La Confederación, siempre carente de fondos, debió apoyarse en la fortuna de Urquiza, muy sólida en esos momentos<sup>50</sup>.

Tenemos ante nuestra vista una carta de Vicente Montero, contemporánea de estos hechos, en la que le pide a Urquiza que trate de conseguir fondos, pues en garantía de una relativa pequeñez de unos \$F.100.000, que deben ser satisfechos de inmediato, está la gigantesca fortuna de \$F.5 ó 6 millones (tal era el patrimonio de Urquiza a la fecha)<sup>51</sup>.

A medida que avanzaban los preparativos bélicos, Urquiza se sentía hostigado por deudas, algunas contraídas en sus negocios particulares y otras por avales dados a compromisos de la Confederación. Como en época de guerra todo se desmanda, cada gobernador o jefe militar acudió al dinero recaudado en las aduanas y esto desesperó al ministro de Hacienda, que se sentía desbordado y sin fondos ante la avalancha incontrolable de los libramientos. Se quejaba porque se había convertido en un “ministro de papel, porque el gobierno de la Nación está en otras manos”<sup>52</sup>.

Los problemas financieros eran debatidos en las Cámaras. Los senadores consideraban que no se podía pedir al Ejecutivo que incorporara Buenos Aires pero no le diera los medios, por lo cual decidieron abrirle un crédito por dos millones que se negociaría con Buschenthal y sus socios. Pero todo era poco, así que finalmente se autorizó el arriendo de las aduanas de la provincia de Santa Fe (Santa Fe, Rosario y receptoría de Coronda), el que se haría por dos años, con un año más de plazo. Las mercaderías y archivos se entregarían con inventario<sup>53</sup>. Ofreció, además, un 25% de las ganancias líquidas del arrendamiento. El senador Zavalía dijo que en 1858 la aduana del Rosario había producido \$F.88.000 y ahora le ofrecían \$F.90.000 y una cuarta parte más, lo que entusiasmaba porque proporcionaba una base mayor para un impuesto adicional que se había suscripto del 8% *ad valorem*.

Los legisladores se quejaban porque cobraban en bonos, y pedían se indemnizara a quienes cobraban de esa forma con un 18%, debido al descuento

<sup>50</sup> RATO DE SAMBUCCETTI, *op. cit.*, pp. 190 y ss. Mauá no regala los buques, los vende o alquila y son otra carga difícil de levantar.

<sup>51</sup> PALACIO SAN JOSÉ. ARCHIVO HISTÓRICO, SUB FONDO J. J. DE URQUIZA, De Vicente Montero al General Urquiza, Uruguay, 12-5-59. Copia del original.

<sup>52</sup> RATO DE SAMBUCCETTI, *op. cit.*, p. 195.

<sup>53</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones del Congreso del Paraná, correspondientes al año de 1859*, pp. 41 y ss. Sesiones del 4 y 5 de junio de 1859. Por la aduana de Rosario se pagaba \$90.000 por mes y una parte mensual del producido promedio de los últimos dos años. El pago se haría con 1/3 de los bonos anteriores con intereses vencidos, otra parte en libramientos del gobierno y el resto en bonos a 6 meses o de la última emisión. Nada pude saber de esos socios, pero el Barón de Mauá podía ser uno de ellos.



que los comerciantes les hacían<sup>54</sup>. Era tal la indignación, que se produjo una sonada interpelación al ministro de Hacienda por la falta de medios de pago. Él contestó a las quejas del senador Saravia diciéndole: “Si cree que hay mejores arbitrios, por qué no los indica, por qué no nos ilumina”.

Propusieron los senadores, alejados de la realidad angustiosa del responsable de las finanzas, enajenar tierras públicas, imponer nuevas contribuciones y conseguir créditos. Él les preguntó: “¿Cómo pedir contribuciones a provincias que hay que subvencionar por el Tesoro Nacional?”.

Terminó la dramática sesión con la conclusión de que la situación no tenía salida: “Es la declaración de la bancarrota”<sup>55</sup>.

Las quejas de Bedoya sobre la falta de control de los libramientos indujeron al Congreso a tomar una importante resolución respecto de los egresos, y fue que no podía hacerse ningún pago sin autorización del Ejecutivo, de la contaduría y decreto de pago. Además se dispuso que se procedería sobre el presupuesto en giro y no podría girarse sobre un inciso agotado ni compensar unos con otros<sup>56</sup>.

El 24 de octubre, Urquiza marchó a Cepeda y ganó la batalla para lograr la incorporación de Buenos Aires al resto del país; pero no penetró en la provincia, la respetaba y quizá le temía. Bartolomé Mitre actuaba como victorioso, y tal vez lo fuera porque, renunciante Alsina, había sido elegido nuevo gobernador. Se firmó el pacto de San José de Flores que establecía que la provincia segregada se declaraba parte integrante de la Confederación, que en veinte días se nombraría una Convención para estudiar la Constitución y, si se proponían reformas, éstas serían estudiadas por una Convención Nacional. Se daba una amplia amnistía. Buenos Aires quedaba en posesión de todos los edificios públicos, excepto la Aduana, se aseguraba su presupuesto de 1859 por cinco años y establecía que se derogarían los derechos diferenciales. Paraguay sería garante del pacto.

Urquiza cedió los privilegios de la victoria, pero creyó haber encontrado al fin la paz. Era el final de su mandato constitucional y para sucederlo triunfó la candidatura Derqui-Pedernera y se apagó la de Fraguero-Paz.

En enero de 1860 Buenos Aires mostró claramente sus intenciones. Juan Bautista Peña escribió a Urquiza que su gobierno “no piensa ni ha podido

<sup>54</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 5 de julio de 1859.

<sup>55</sup> *Ídem, ibídem*. Sesión del 8 de julio de 1859.

<sup>56</sup> *Ídem, ibídem*, pp. 155 y ss. Cada ministerio debería presentar información detallada sobre las partidas libradas y su decreto de pago aprobado por Ejecutivo, ministerio y contaduría.

pensar que la nacionalización de las aduanas, importan la entrega material de ellas al Gobierno de la Confederación... Abandonar las fuentes de ese recurso, sería atentar contra las leyes de su propia conservación”<sup>57</sup>.

Esto era sumamente desalentador, porque la Confederación tenía fuertes obligaciones, una gran deuda flotante y estaba sin medios para procurarse fondos. Urquiza entregó la presidencia y una Convención Constituyente en Entre Ríos, presidida por Ricardo López Jordán, declaró capital a Concepción del Uruguay y eligió a Urquiza como gobernador.

La situación política de la Confederación se tornó muy conflictiva, con enfrentamientos entre federales y liberales y agitaciones en Mendoza, La Rioja y Córdoba, principalmente.

#### LA CONVENCION DE BUENOS AIRES PARA EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCION

La comisión de su seno había hecho un estudio especial de las materias económicas<sup>58</sup>. Se refería primero a la aduana que nunca había existido con carácter nacional, salvo la de Buenos Aires, que se había regido por disposiciones provinciales, y para corregir ese vicio se estableció la monstruosidad de las aduanas interiores. Nunca tuvo la Argentina un sistema regular ni irregular de rentas o de impuestos, desconociéndose en ella el sistema de las contribuciones, excepto en la provincia de Buenos Aires, cuyo Tesoro sufragó los gastos nacionales. La deuda consolidada nunca tuvo carácter nacional y la externa fue contraída por el crédito de la provincia, y como no existía otro puerto habilitado que no fuera el de Buenos Aires, nunca tuvo la República reglamentos de comercio ni leyes de navegación, salvo la protección concedida al cabotaje nacional, que se decía calculada para clausurar los ríos cuya responsabilidad se les achacó. Tierras públicas jamás tuvo la Nación después de la revolución, a no ser por lo relativo a la frontera con Buenos Aires.

Por ello, los legisladores reunidos en Santa Fe, en representación de trece provincias argentinas, “no pudiendo contar con Buenos Aires para la realización de un sistema económico regular, tenían que fundar sobre el caos, luchando con la barbarie”, y adoptaron el sistema económico americano, apartándose del modelo que consagraba la libertad de comercio e igualdad de las cargas.

<sup>57</sup> RATO DE SAMBUCCETTI, *op. cit.*, p. 210.

<sup>58</sup> ACA, *Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires, encargada del examen de la Constitución federal, enero a mayo de 1860*, tomo 4. Las deliberaciones son interesantísimas y muy extensas. Van de la página 705 a la 988. La Comisión estaba integrada por Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Domingo Faustino Sarmiento y Antonio Cruz Obligado. Ver especialmente “Materias económicas”, pp. 782 y ss.

Criticaron especialmente el art. 9 sobre aduanas y tarifas nacionales y el inciso 1° del art. 64 (luego 67) porque no se puso que los derechos de aduana serían uniformes en toda la República.

Igualmente, al hablar de los derechos de puerto y tránsito, se omitió colocar” que en ningún caso puedan concederse preferencias de un puerto respecto de otro por medio de leyes o reglamentos de comercio”. Opinaban que esa falta constitucional “ha dado lugar a una política económica atrasada y ruinoso”, y que los derechos diferenciales, puestos para perjudicar a Buenos Aires, “han hecho retroceder hasta ahora a las provincias del litoral, lanzando el comercio del interior por vías contrarias al interés nacional”, lo mismo que los privilegios concedidos a determinadas aduanas.

Se proyectó reformar el art. 9, en el cual se disponía que todas las aduanas fueran nacionales y sus tarifas sancionadas por el Congreso, agregando “que serán uniformes en toda la Confederación”. En cuanto al art. 12 sobre circulación de buques entre provincias sin pagar derechos de tránsito, se debía añadir: “...sin conceder preferencias de un puerto respecto de otro”. Sobre el artículo 64 (luego 67), por el que el Congreso debía establecer los derechos de importación y exportación, tenía que añadir “los cuales serán uniformes en toda la confederación”. Adujo la Comisión que, como ya se había suprimido la aduana de San Juan en beneficio de la de Mendoza, creía debe anotarse: “El Congreso no podrá en ningún caso suprimir las aduanas exteriores que existían al tiempo de su incorporación”.

#### LA DISCUSIÓN GENERAL. EL PROBLEMA DE LA DEUDA

En la discusión de todas las reformas implementadas por la Comisión se pudo ver dos posiciones enfrentadas: los que querían unir a la Nación y los que bregaban por conseguir cada uno de los privilegios posibles para Buenos Aires. Entre los primeros se destacaba Dalmacio Vélez Sarsfield, y entre los segundos Rufino de Elizalde y Norberto de la Riestra.

El debate sobre la deuda fue puesto sobre el tapete por Elizalde al discutir el artículo 9°, puesto que la Constitución de 1853 prescindía de los créditos subsistentes. Argumentó que por la guerra contra el gobierno español se había legislado sobre aduanas, las provincias habían dispuesto de sus tierras, contraído deudas, pedido empréstitos, uno de los cuales era obligatorio para Buenos Aires, el que se había contraído con Brasil para la caída de Rosas. Por su parte Buenos Aires había aumentado su deuda, había arreglado el empréstito inglés e incrementado las emisiones de fondos públicos, y había llegado el momento de ver cómo se iba a proveer a la Nación de fondos. La Constitución

no lo decía, pero Elizalde se preguntó: “¿Cómo nos entendemos con la deuda atrasada?”<sup>59</sup>.

Esa pregunta era, sin duda, clave, pero se dejó sin respuesta hasta 1862.

A Elizalde le preocupaba que lo establecido el 11 de noviembre de 1859 fuera contemplado en la Constitución, pues allí se había dispuesto que “el Banco, el Crédito Público, las Escuelas serían de su exclusiva dependencia”, y como los ingresos de la provincia estaban conformados casi exclusivamente por las rentas de aduana, se había puesto la cláusula de que se garantizaba el presupuesto de 1859 hasta cinco años después de la incorporación. La deuda estaba incluida en el presupuesto, aunque como Mármol aclaró: “...después de los cinco años...”.

Elizalde insistió con que el empréstito inglés estaba afectado a la renta aduanera y otra parte se remitía al Banco para amortizar las emisiones, y aclaró que, al tener esos gravámenes: “...y como nadie puede dar lo que no tiene, nosotros no hemos podido dar las rentas de Aduana”.

La reflexión pareciera atinada. Elizalde les hizo notar que habían entregado a la Nación dicha renta sin salvaguardar el pago de su deuda. Para cubrirlo insistiría (art. 4°) en que los derechos de importación fueran nacionales pero no los de exportación, los cuales debían dejarse hasta 1866 solamente. En el art. 31 se dispuso que las provincias debían acatar las leyes nacionales aunque contrariaran su constitución y leyes, “salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859”. En el art. 12, donde se hablaba del tránsito de buques de una a otra provincia, se agregaría que “en ningún caso pueden concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”. El inciso 1° del art. 64 (luego 67), también consignaría la uniformidad de tarifas de importación en todas las aduanas, así como que éstas “podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente”; y también se insistiría en los derechos de exportación que debían durar hasta 1866, “en cuya fecha cesarán como impuesto nacional no pudiendo serlo provincial”. En el inciso 8 del art. 64 (luego 67), cuando se hablaba de crear o suprimir aduanas, se añadía: “Sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación”<sup>60</sup>.

Las deliberaciones fueron largas y enconadas a veces. Mitre, por ejemplo, no creía que la disposición respecto del papel moneda fuera importante

<sup>59</sup> *Ídem, ibídem*, p. 818.

<sup>60</sup> INSTITUTO DE HISTORIA ARGENTINA DR. EMILIO RAVIGNANI, *Estatutos, Reglamentos y Constituciones Argentinas. 1811-1899*. Buenos Aires, UBA, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Historia, versión tipográfica, 23 de septiembre de 1860, pp. 207 y ss.

para su valorización y, aunque decía no ser materialista, reconocía que “los intereses económicos son uno de los medios más eficaces para interesar a los individuos en la quietud y la felicidad”<sup>61</sup>. Dalmacio Vélez Sarsfield estaba en su misma tesitura, y afirmaba: “Cuando se ponen trabas a la Nación por un interés eventual del papel moneda de Buenos Aires, explica la poca voluntad de que se reúna la Nación” Hablaba de que se habían gastado 180 millones en la desunión y de que “si no se tuvieran en cuenta esos miserables números, la paz reinaría desde el primer día”<sup>62</sup>.

También diría que “la Constitución no es mala sino que desconfiamos y tememos a los hombres que han de ponerla en práctica, y por eso queremos hacer esa limitación”. Mármol, en apoyo a Elizalde y a Riestra, diría que, como representantes de Buenos Aires, debían defenderla, e insistiría en dejar a “la Convención Nacional que defienda los intereses nacionales”<sup>63</sup>.

El Convenio del 6 de junio consagraba la posición del localismo; se establecía la entrega de 1,5 millones de pesos corrientes a la Confederación, la admisión del papel moneda en todas las aduanas, franquicias a los productos de Buenos Aires y uniformidad de tarifas aduaneras. Se decía complementario del de San José de Flores, pero era más bien anulatorio del mismo. Aunque era tal la necesidad de contar con Buenos Aires, que todo se aceptaba y las reformas se consagraban en la Convención Nacional.

Derqui inauguró una era de amistad con Mitre, lo cual llegó al nombramiento de un localista intransigente como Riestra como su ministro de Hacienda. Todo respiraba confraternidad. Urquiza y Derqui iban a Buenos Aires y, en octubre de 1860, Buenos Aires juraba la Constitución reformada. Pero se retractó de sus compromisos en cuanto a subsidios. Surgió la rebelión de los “alquilones” y las agitaciones en provincias. Mitre devolvió la visita a Urquiza y, junto con Derqui, solicita a Virasoro la renuncia de su cargo por su actuación muy cuestionada. Pero antes de que esto se produjera, la revolución de Antonino Aberastain culminó con su muerte. Derqui comisionó al general Juan Saá para imponer orden en San Juan, pero se enfrentó con el revolucionario, lo venció en la batalla de Rinconada del Pocito y lo ejecutó. Otra vez el interior se conmocionaba dividido entre los tres hombres fuertes del momento. Y dos cuestiones aparecieron: por parte de Buenos Aires, el abandono de su cargo de los legisladores que no reunían las condiciones para el mismo y la elección de sus diputados, que ellos pretendían hacer por la ley provincial y no por la nacional porque no había sido dictada con su presencia.

<sup>61</sup> ACA, *Acta de la Convención del Estado de Buenos Aires*, tomo IV, p. 819.

<sup>62</sup> *Ídem, ibídem*, p. 885.

<sup>63</sup> *Ídem, ibídem*, p. 902. Habría mucho más que decir, pero creemos que esto es suficiente para mostrar las diversas posturas.

Derqui, en su mensaje de 1860, admitió la penuria del Tesoro, pero habló de la conquista del Chaco, la navegación del Bermejo, el ferrocarril de Rosario a Córdoba, que veía próximo a iniciarse, y el aumento de la exportación de frutos del país. Pensaba hacer economías y conseguir crédito<sup>64</sup>. Esto último se canalizaría con un empréstito de 4 millones de fuertes impugnado por Nicolás Calvo, quien lo consideraba una simple refinanciación que no iba a dejar sino pérdidas. Fue drástico: “Esa operación perjudica al país”<sup>65</sup>. Pero el empréstito se aprobó, no sin aclarar que no se harían más libramientos sobre aduanas hasta la extinción completa de los que circulaban, y que para cubrir el déficit emitirían billetes de tesorería. A partir de entonces se sucedieron los créditos complementarios en todos los ministerios.

Los senadores en bloque no concebían que los electos por Buenos Aires (Valentín Alsina y Rufino de Elizalde) no se incorporaran, porque esa provincia había aceptado el artículo 56, en el cual se decía que cada Cámara era juez de sus elecciones; mientras Calvo preguntaba por la renta y el ejército nacional que aquella provincia retenía.

El mensaje de Derqui al inaugurar las sesiones en 1861<sup>66</sup> decía que la Hacienda no presentaba un cuadro satisfactorio debido a las necesidades de la administración y a los escasos recursos. Y que ello derivaba de sucesos imprevistos y de haber acumulado una deuda considerable, proveniente del déficit de los ejercicios vencidos, monto que excedía, como pudimos comprobar, los 3 millones de fuertes sin contar la deuda externa, y de sucesivas erogaciones que la necesidad y circunstancias habían aconsejado autorizar<sup>67</sup>. Él confiaba en que la liberalización de las aduanas que decretara habría de producir beneficios futuros. Esta medida precisamente fue criticada por el Congreso, al que le hubiera correspondido tomarla porque, como diría el senador Bustamante, el gobierno se había adelantado con ese decreto, “cuyas pésimas consecuencias hemos empezado a sentir. Sin rentas, sin subsidio y sin sobrantes, la situación del Tesoro Nacional es sobremanera apurada”.

Por eso se volvieron las cosas al estado anterior, con los derechos diferenciales<sup>68</sup>. Pero las obras públicas esenciales siguieron preocupando a los

<sup>64</sup> MABRAGAÑA, *op. cit.*, p. 150. Sobre sesión del 17 de mayo de 1860.

<sup>65</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones del Congreso del Paraná, correspondientes al año de 1861*. Sesión del 26 de septiembre de 1860.

<sup>66</sup> MABRAGAÑA, *op. cit.*, p. 160. Sobre sesión de 12 de mayo de 1861.

<sup>67</sup> A la misma conclusión llegamos al comparar los presupuestos de 1854 a 1861, presentados al Simposio “Urquiza en la historia”, realizado en el colegio de Concepción del Uruguay, los días 30 de junio y 1° de julio de 2006.

<sup>68</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones... 1861* cit. Sesión del 11 de junio de 1861.

legisladores que, esperanzados, extendieron el plazo en dieciocho meses más a los concesionarios del ferrocarril de Rosario a Córdoba para el comienzo de las obras, que no podrían prolongarse por más de cuatro años<sup>69</sup>. También se presentó un proyecto institucional del senador Leiva que tenía implicancias económicas: fue el declarar a Paraná capital definitiva de la Nación. El senador Nicolás Antonio Calvo defendió el proyecto ante “la figura que hace el gobierno argentino administrado por años en casa de alquiler, ni de alquiler, prestada, próximo siempre a volar”. Creía que el gobierno provincial debía ceder no sólo el territorio<sup>70</sup>, sino todos los edificios públicos que le pertenecían y transferir todas sus acciones y derechos al gobierno nacional; y en ese sentido se negociaría con el gobierno y la Legislatura entrerrianos, o quizá se debía nacionalizarlos directamente y después negociar, “porque ya se conoce la magnanimidad del gobierno de Entre Ríos y su patriotismo”. En esa sesión se dijo que ese patriotismo les había evitado tener una fuerza pública para custodia de las autoridades y que, en siete años, “la Nación no ha necesitado gastar un solo peso porque cada ciudadano de Entre Ríos es un soldado de la ley”. Mientras se aludía a Urquiza como “ilustre jefe” y se destacaba “su generoso y patriótico desprendimiento”, se le quería quitar su ciudad más importante.

Fue interesante aquí la discusión entre los legisladores. El senador Antonio Taboada criticaba al gobierno el haber reunido un ejército al margen del Congreso y a la Legislatura de Buenos Aires que levantara un presupuesto de 159 millones con la consecuencia de “anular el comercio y perjudicarlo con esas bárbaras emisiones”. Premonitoriamente dijo: “Nuestras desgracias son de Buenos Aires y no obtendremos nada, sin que ellos sean nuestros amos”.

El proyecto fue aprobado, pero no se sancionó definitivamente. Los tiempos de la Confederación se iban acabando.

Como la situación política se complicaba, el Ejecutivo fue autorizado a restablecer las relaciones entre las provincias de Córdoba y San Luis y movilizar las fuerzas provinciales. Sobre todo ante el conocimiento de que Buenos Aires acumulaba fuerzas y armas sobre el Arroyo del Medio, se decidió poner sitio a Rosario y su departamento. El 5 de julio una ley declaró que Buenos Aires había roto los pactos de 1859 y 1860, lo que configuraba delito de sedición; y se autorizaba a Derqui a intervenirla para que se restableciera en ella el orden constitucional.

<sup>69</sup> Se les otorgaba una garantía del 7% anual sobre un capital de \$F.7,5 millones, y en ningún caso el gobierno abonaría más de \$F. 525.000. Las tarifas serían presentadas anualmente al Ejecutivo para su aprobación.

<sup>70</sup> Los límites serían el río Paraná por el oeste, los arroyos Paraco y Yeso al sur, y al norte y al este una línea que pasara a una legua de la Plaza de Mayo.

En la sesión de Senadores del 27 de agosto se recibió una nota del presidente Derqui en la que explicaba su situación con Buenos Aires, su entrevista con Mitre en el Puerto de las Piedras, después de haberse negado a escucharlo “en ninguna otra parte que no estuviese dentro de los límites sometidos a la autoridad nacional”, también cómo había conferenciado en presencia de Urquiza en el buque británico *Oberón*, y cómo había decidido nombrar como comisionado al ministro de Relaciones Exteriores, Nicanor Molinas. Creía haber dado un gran paso, pero halló: “[...] para que la República lo sepa, una mala fe injustificada, una doblez bien reprochable, cuando se trata del porvenir de los pueblos, que no es patrimonio de ningún partido ni juguete de las pasiones civiles”. Y anunció que un ejército poderoso, a las órdenes de Urquiza, se hallaba en esos momentos sobre el Arroyo del Medio, y “nuestras fuerzas navales se aprestan como siempre a la victoria”.

Las proposiciones económicas de Molinas eran dejar de lado los derechos diferenciales mientras Buenos Aires se obligaba a concurrir a los gastos nacionales con la suma de \$F.4,5 millones en mensualidades de \$F.100.000 ó 2 millones de pesos papel. También se hablaba de las sumas que Buenos Aires se había comprometido a remitir por el convenio del 6 de junio y que había dejado de enviar, a pesar de la ratificación del mismo. Se acordaba la integración del Congreso en 1865 y se establecía que tanto la provincia como la Nación se dieran las leyes de aduana más convenientes para ellas<sup>71</sup>.

En tanto, la proposición del comisionado bonaerense, señor Riestra, debió dejarlo helado. Proponía que vivamente interesado su gobierno “en el bienestar de los demás pueblos hermanos de la República y deseando por tanto contribuir, según es posible al progreso de dichos pueblos”, se comprometía a aportar la suma de setecientos mil pesos moneda papel, “mientras no se haya definitivamente incorporado a la Nación.”. Los comisionados extranjeros que habían propiciado la reunión<sup>72</sup> el 15 de agosto en el vapor *Fulminante* hicieron notar a Riestra la discrepancia entre las propuestas de ambos. Había un abismo económico entre ellas. Y una violación del convenio del 6 de junio de 1860, ratificado el 12 del mismo mes por el gobierno de Buenos Aires. En el relato se cuenta que sobrevino una ardua discusión en la que Molinas trató de probar “la justicia que asistía a la Nación al pedir que Buenos Aires, parte integrante de la República, contribuyese, como era natural, a la par de las demás provincias y con relación a sus rentas, a los gastos nacionales”.

<sup>71</sup> ACA, *Conferencias celebradas a bordo del vapor de guerra Fulminante y el vapor de S. M. Oberón*, tomo VI, segunda, pp. 585 y ss.

<sup>72</sup> El ministro inglés, Sr. E. Thornton; el ministro francés, Sr. Ch. Lefebvre de Bécour; y el ministro peruano, Sr. Seoane.



El mediador, ministro residente francés Charles Lefebvre de Bécour, dijo que el presupuesto garantido de 1859 estaba hecho en base a la guerra, y establecida la paz, sobrarían fondos a Buenos Aires; pero Riestra expresó que ellos no podían excederse más allá de los \$750.000 corrientes. El ministro británico Edward Thornton hizo notar que en las conferencias del *Oberón* Mitre había hablado de una subvención que no bajaría del millón de pesos, y en anteriores conferencias no se había opuesto a la base de 2 millones, con lo cual “parecía que los mediadores no eran muy bien tratados”. El representante porteño contestó que su gobierno no se había comprometido a una suma para ayudar a los gastos nacionales. Respecto del Convenio de junio, dijo que no lo admitía pero lo sometería a su gobierno. Terminó así la conferencia.

El 22 de agosto volvieron a reunirse a bordo del *Oberón* y Riestra comunicó que habían conferenciado ya el presidente con Urquiza y Mitre y se habían vuelto a rechazar las proposiciones económicas de Molinas, por lo que éste decidió cortar las conferencias. Lefebvre de Bécour dijo, en nombre de los negociadores, que veía con tristeza que se cortaran las conferencias, y el ministro peruano propuso el proyecto de los mediadores: volver al convenio del 6 de junio en todo lo que tenía de practicable, excepto la incorporación de los diputados bonaerenses, pues esta base “dejaba a salvo el honor de ambas partes”.

Riestra insistió en que las circunstancias presentes no eran aplicables a la situación en que se encontraban antes ambos gobiernos, y en cuanto a compensación económica, se haría “con el excedente de sus rentas, quedando ahora definitivamente acordado, a fin de evitar dudas y reclamos de una y otra parte, que dicho excedente se estima y computa en la suma fija de un millón de pesos moneda corriente de Buenos Aires”, la que se entregaría mensualmente, desde la fecha de ratificación del presente convenio hasta la fecha de incorporación. Rechazadas las condiciones, las conferencias terminaron y sólo se estableció por los mediadores que no podrían declararse hostilidades hasta pasados cinco días de la fecha a las seis de la tarde.

El 24 de septiembre, en su contestación al mensaje del Ejecutivo sobre la conducta seguida con Buenos Aires, luego de relatar las maquinaciones políticas de la provincia disidente y la conflagración en que estaba el país por su causa, el Senado aludió a la cuestión económica en términos preocupantes, pues se sostenía que el sistema rentístico del país estaba quebrado, los mercados mercantiles empobrecidos por combinaciones administrativas arrancadas a nuestra buena fe y la deuda pública había adoptado proporciones considerables. Critica a Buenos Aires, que había efectuado emisiones de cientos de millones de pesos papel, empleados para traer la revolución y la guerra, y la deuda enorme de esta provincia, que sería nacional, había llegado a veces al

millón de pesos por día, mientras que otras veces habían desaparecido de las arcas del Estado cantidades cercanas a los 20 millones de pesos papel, según consta en documentos oficiales publicados.

Los senadores reconocían haber manifestado “la expresión ingenua de su pensamiento” aprobando la ruptura de las negociaciones y la adopción de una política enérgica<sup>73</sup>. Creían, con esa ingenuidad que ellos mismos admitían, que iban a imponerse a Buenos Aires, y sancionaron el presupuesto nacional para el año siguiente, el cual nunca se pondría en ejecución. Para cubrir el déficit y dar aire a un gobierno agonizante, se decidió autorizarlo a obtener en el extranjero un empréstito de 8 millones de fuertes, a un tipo no menor del 75%, afectando a su pago todas las rentas de la Nación, especialmente sus aduanas.

Pero las batallas no se ganan sin dinero, sin vituallas ni sin armamento. Y eso escaseaba en la Confederación. También la confianza de Urquiza en Derqui, a quien su propio hijo consideraba un traidor, y el apoyo de una infantería anarquizada y sin armamentos. En las tropas bonaerenses no faltaban el dinero ni los enganchados en Europa, los jefes orientales y aun los indios del coronel Manuel Baigorria, sobre todo bien pertrechados y con armas más modernas.

El encuentro se produjo en Pavón, la batalla indecisa de la que ambos contendientes se acreditaron el triunfo. Pero entonces ocurrió el hecho considerado insólito por muchos: el retiro de Urquiza y la caballería entrerriana. Y así comenzó la era de Mitre y la unión nacional desde Buenos Aires.

## CONCLUSIÓN

Lo que hemos querido demostrar en este trabajo es que el proyecto de la Confederación urquicista era un proyecto patriótico, organizativo, necesario para el país pero inviable sin Buenos Aires.

Las provincias, como vimos, desde el Congreso que nos daría la Constitución de 1853, concordaban con el principio de la libre navegación de los ríos pero aceptaban a regañadientes las aduanas nacionales, porque hasta ese momento habían vivido de los derechos de tránsito y sus aforos aduaneros provinciales. ¿Creían que el gobierno nacional, que tanto habían deseado, no debía tener rentas? ¿Y entonces cómo podría financiar el aparato institucional, la educación, las relaciones exteriores, el ejército, la hacienda pública, el sostenimiento de la religión católica, y todo aquello a lo que la propia Constitución lo obligaba?

<sup>73</sup> CONGRESO NACIONAL, CÁMARA DE SENADORES, *Actas de las Sesiones... 1861* cit., pp. 342 y ss. Sesión del 24 de septiembre de 1861.

Como era un gobierno federal, todas las provincias debían cooperar a ello en la medida de sus posibilidades. Pero era claro que algunas no tenían los medios para cumplir sus obligaciones y el Tesoro Nacional tenía que ayudarlas. Y, mientras se discutía la Constitución, se debió aprobar el empréstito Buschenthal, contratado en Montevideo. La penuria financiera se ve desde el vamos. No sólo la Constitución se aprobó, sino la capitalización de Buenos Aires, que pondría en su contra a la provincia escindida, que se había sancionado “Estado”. Y también la magna Ley del Crédito Público de Fraguero, que creaba bancos, hacienda, aforos de aduana, correos, minas, obras públicas. Todo en una ley. Y el fundamento estaba en el crédito público y la confianza en la moneda creada, que se distribuiría en las provincias para los fines antedichos.

A pesar de la fama de Fraguero y su práctica bancaria, se hace hincapié en la excesiva potestad de su administración, la que habría de colisionar con los demás poderes. Y hasta se lo consideró cuarto poder. Es cierto que la Confederación, desconocida en todo el mundo y en medio de una crisis mundial, no podía dar capital metálico a la institución, y el interior, por educación y costumbre, estaba atado al metálico, aunque fueran los bolivianos de baja ley, así como habían estado los salteños con la moneda de Güemes, aunque supieran que era puro cobre. Desconfiaban del papel y hasta la ley de 1881 los bancos provinciales imponían su circulación en bolivianos y a distinta paridad.

Es difícil luchar contra la costumbre, y el uso de los billetes, que había hecho la riqueza bonaerense, no pudo imponerse: faltaban 40 años de uso y la aduana que los respaldara.

Ni la obligación de recibirlos por decreto pudo con su rechazo, y el enorme demérito con que se los aceptaba perjudicaba a las clases más desposeídas, por lo que se llegó a su desmonetización con la aquiescencia de todas las provincias, salvo Mendoza. Sin moneda ni medios de procurarla, pues las misiones al exterior en busca de empréstito, banco y ferrocarril habían fracasado, las provincias volvieron a imponer sus viejas gabelas, disfrazadas de derechos municipales. Lo mismo sucedía con las aduanas nacionales, que cada gobernador manejaba a su antojo. Es cierto que el gobierno general, en sus penurias, no pudo ayudar a las provincias con más carencias, y sólo figuró ese auxilio en el presupuesto de 1854-55; luego se destinaría una suma a la educación, cuya promoción y calidad nunca se abandonaron, y debemos destacarlo.

También el patrimonio de Urquiza se volcaba a paliar algunas desigualdades en las zonas con menos recursos. El empréstito llegó de la mano de Brasil en 1857, con la esperanza incumplida de un tratado de

límites, que nunca se resolvió a nuestro favor y cuya aceptación pudo producir un nuevo Caseros. Pero, ¿qué había conseguido el país de Caseros? La segregación de Buenos Aires. Y también llegó un banco, el Banco Mauá en el Rosario.

Ni los amistosos tratados de convivencia ni los agresivos derechos deferenciales de 1856 y 1858 consiguieron su fin político: que Buenos Aires se uniera a sus hermanas. Tampoco el económico, pues no produjo la oleada de prosperidad esperada porque el contrabando siempre latente, la falta de reintegros, la comercialización y el giro que desde antiguo tenían sus resortes porteños lo impidieron, a pesar de la prosperidad del puerto de Rosario que trajo no pocos problemas políticos.

La Confederación se desmoronaba a ojos vista y, ante la grita general, Urquiza preparó la invasión a Buenos Aires, que costearía en parte con su peculio. Era una necesidad de sobrevida y él, antes de abandonar la presidencia, decidió emprender la patriada. Venció en Cepeda. Sin duda era un gran conductor de tropas, y parecía que la gloria iba a coronar sus últimas acciones. Respetuoso de la provincia, firmó el pacto de San José de Flores y se retiró. Mitre, que siempre había hablado como un vencedor, fue elegido gobernador. Vencedor en parte lo era porque Buenos Aires aceptaba la Constitución de 1853, pero se reservaba la facultad de imponerle reformas, se aseguraba la posesión de todos sus edificios públicos, menos la aduana, y el presupuesto de 1859 por cinco años. Pero sus políticos creyeron que habían dado demasiado y se arrepiñieron.

La Convención de Buenos Aires mostró a los unionistas como Vélez Sarsfield, que no desconfiaba de la buena fe de la Confederación, y a los localistas como Riestra y Elizalde, que reprochaban a sus comprovincianos haber entregado la recaudación de la Aduana cuando no les pertenecía por estar atada al pago del empréstito Baring y la emisión provincial. Todos los privilegios se sancionaron en la reforma y la Confederación necesitaba tanto la unión que lo aprobó todo, y aun así las desavenencias subsistieron. Urquiza, ya comprometido en su fortuna, se retiró a gobernar su terruño.

Derqui sería el nuevo presidente y uno de los vértices del triángulo de fuego. Su benevolencia hacia Buenos Aires tuvo como contrapartida avances en provincias, proclives a su accionar. El pacto de 6 de junio mostró el retroceso, dio un subsidio de 1,5 millones corrientes y aseguró la admisión de su moneda en todas las aduanas. La Confederación estalló en problemas políticos, la pactada ayuda de Buenos Aires no llegó y Derqui volvió a su patrocinador, a quien sacó de su retiro para parar el avance de las tropas

bonaerenses, bien pertrechadas y pagadas, que se preparaban para invadir Santa Fe.

Las mediaciones de nada sirvieron, y Riestra, cuyo paso por el ministerio de Hacienda de Derqui lo había puesto bien al tanto de las dificultades financieras de la Confederación, apretó el lazo económico en torno al cuello de sus oponentes. La cifra otorgada y no girada ya no era la misma, porque ya no era Cepeda y no estaba la caballería entrerriana a las puertas de Buenos Aires. Nada podía arreglarse, y entonces surgió Pavón, la batalla indecisa que culminó con la retirada de Urquiza, que ya no sabía quiénes eran sus amigos. Urquiza, como hombre de negocios, tenía los pies sobre la tierra, sabía cuándo los tiempos se acababan, comprendía que, si Mitre no lo vencía en la batalla, igual Buenos Aires sería la vencedora final, porque contra ella, su Aduana y su Banco, nada podría hacer.

Los que acusan a Urquiza de haber dejado a las provincias sin defensa ante los avances porteños, los que le reprochan no haberse solidarizado con Francisco Solano López durante la guerra del Paraguay, deberían preguntarse si estaba en condiciones de hacerlo. Pudimos comprobar cómo en 1862-1863 esa gran fortuna de 5 ó 6 millones de fuertes de que hablamos estaba muy comprometida y él mismo desesperado en conseguir empréstitos para paliar su situación personal pero celoso de que esta situación no trascendiera. Victorica le solicitó reformas, “si no una gran parte de su fortuna se sepultará en onerosos paliativos, para hacer frente a los intereses acumulados”<sup>74</sup>.

Sus detractores no piensan que la Confederación siguió hasta donde pudo por obra y gracia de su magnanimidad y su peculio, como lo reconocieron los propios senadores cuando le pidieron como suprema ofrenda la cesión de Paraná, la más importante ciudad entrerriana. La generosidad de Urquiza, nunca desmentida, se derramó por años en ayuda a las provincias con más carencias, en empréstitos y propiedades alquiladas –siempre impagas– al gobierno nacional, en préstamos a particulares, en subsidios a las tropas. Y tanto más.

Espero haber mostrado –ésa fue mi intención– la penuria financiera de la Confederación y del propio Urquiza, de quienes, en fin, quisieron hacer un país integrado sin medios para lograrlo. Para terminar, quiero adjuntar una

<sup>74</sup> RATO DE SAMBUCCETTI, op. cit., pp. 250 y ss. En página 282 citamos la opinión de un enemigo acérrimo de Urquiza, Juan Coronado, autor de un libelo difamatorio, que la estimaba en \$F.13 millones en 1866.

declaración de bienes de Urquiza, del año 1868<sup>75</sup>, realizada para el pago de la Contribución Directa, donde se ve que su rico patrimonio había quedado reducido a \$F.840.426. Sin palabras.

(Por contribución directa) Duplicado


S. de el Señor Capitán General  
D. Justo José de Urquiza, Declara como bienes

112 1/2 leguas campo de propiedad a 40000	452000	\$ 900
Hacienda vacuna 70500 a 20	141000	
" yeguas 7600 a 174	9500	
" lanas mestizas 83400 a 1	83450	
de de cerda	1476	1214
En fincas y poblaciones	150.000	300
		\$ 2414

Uruguay Junio 12/ 1868

N.º 100 Antonio B. Decabro  
Secretario

Conf. 90



## RESUMEN

Esta investigación trata sobre la economía de la Confederación durante los años 1852-1861. Analizamos las condiciones financieras de trece provincias que trataron de sobrevivir, a pesar de la carencia, desde el principio, de rentas y de moneda circulante.

<sup>75</sup> En PALACIO SAN JOSÉ. ARCHIVO HISTÓRICO, SUB FONDO J. J. DE URQUIZA. Agradezco a la profesora Ana María Barreto. Por más subvaluados que pudieran estar sus bienes, la diferencia es abismal.

La Confederación sancionó la Constitución de 1853, organizó el gobierno nacional en sus distintas facetas, pero debió luchar desde el vamos contra la Aduana de Buenos Aires, que le restaba posibilidad de recaudar la renta necesaria para cubrir su presupuesto.

A pesar del importante desarrollo económico realizado y el evidente progreso del puerto de Rosario, la Confederación, fuertemente endeudada, no pudo continuar y Urquiza dejó la conducción del país a Mitre y su provincia.

Esta investigación se ocupa también de la menguada fortuna de Urquiza, quien había sido otrora uno de los más ricos estancieros y empresarios argentinos.

#### PALABRAS CLAVE

Finanzas – economía – Confederación – Urquiza – aduanas.

#### ABSTRACT

This research is about the economy of the Argentine Confederation between 1852-1861. We have studied the financial conditions of thirteen provinces, fighting from the beginning against the lack of rents and currency. The Confederation sanctioned the Argentine Federal Constitution, organized the National Government, but had to fight against Buenos Aires Custom House, and the impossibility of collecting taxes for governmental expenditure.

In spite of an important economic development, they were heavy indebted, so they couldn't went on, and have to leave the leadership of the country to Mitre.

This research is also about the own diminished wealth of Urquiza, once of the richest entrepreneurs of Argentina.

#### KEY WORDS

Currency – economy – Argentine Confederation – Urquiza – Custom Houses.