



**e-l@tina**

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del  
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))  
con sede en el  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

**La perspectiva fiscal en los estudios históricos acerca de la formación del Estado en Argentina**

**Rubén Manasés Achdjian**

Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), especialista en Administración Financiera del Sector Público Nacional (Facultad de Ciencias Económicas, UBA) y magister en Estudios Estratégicos (Escuela de Guerra Naval, Instituto Universitario Naval). Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). [Ruben.achdjian@gmail.com](mailto:Ruben.achdjian@gmail.com)

Recibido con pedido de publicación: 03 de noviembre de 2016

Aceptado para publicación: 18 de enero de 2017

## **Resumen**

### **La perspectiva fiscal en los estudios históricos acerca de la formación del Estado en Argentina**

Pese a su notable importancia, los estudios acerca de las instituciones fiscales y su relación con el proceso de formación del Estado ha sido una cuestión escasamente tratada por la historiografía argentina. La fiscalidad –esto es: el proceso continuo mediante el cual la autoridad política expropia a los individuos de una parte de la renta para aplicarla al cumplimiento de fines públicos- hace al núcleo duro de la estatidad. A diferencia de lo que ocurre aquí, en otros países de América Latina (México, Brasil o Perú, por ejemplo) ya existe una considerable producción de textos de historia fiscal. La historia fiscal, aun cuando cuenta con méritos suficientes como para ser considerada un campo específico de la historiografía de la estatidad, sigue siendo tratada como una subespecie de la historia económica.

En el campo de la teoría social también se observa una ausencia de textos que se refieran a la estrecha relación existente entre el origen del Estado moderno y el fenómeno de la tributación, pese a algunas tempranas referencias que sobre el asunto realizaron algunos autores.

**Palabras claves:** Argentina; estatidad; fiscalidad; historia fiscal; análisis histórico

## **Summary**

### **The fiscal outlook in historical studies about the formation of the State in Argentina**

Despite its remarkable importance, the studies on fiscal institutions and its relationship to the process of state formation has been a sparsely issue addressed by argentinean historiography. The fiscality -that is, the continuous process by which political authority expropriates individuals a share of income to apply it to public enforcement purposes- makes the hard core of stateness. Unlike what happens here, in other Latin American countries (Mexico, Brazil or Peru, for example) there is already a considerable production of texts about fiscal history. The fiscal history, even though it has enough merits to be considered as a specific field of stateness historiography, is still considered like a subspecies of economic history.

Similarly, it can be seen in the field of social theory the lack of texts referring to the close relationship between the origin of the modern state and the phenomenon of taxation, despite some early references on the subject made by some authors.

**Keywords:** Argentina; stateness; fiscality; fiscal history; historical analysis

## Introducción

Luego que se organiza o erige un gobierno, es menester darle medios de existir, formarle un tesoro nacional (...). Según esto, el Tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su gobierno, no puede existir como nación independiente, porque no es más el gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo. No poder costear su gobierno, es exactamente no tener medios de ejercer su soberanía.

Juan Bautista Alberdi.

*Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*

En nuestro país, el origen de las instituciones fiscales y su vínculo con el proceso que dio como resultado la formación del Estado es una cuestión historiográfica que ha sido tratada de una manera modesta y discontinua. Con excepción de algunas pocas obras que constituyen valiosas referencias, los estudios sobre la fiscalidad argentina ocupan un pequeño lugar en los márgenes del análisis histórico, en particular, y de las ciencias sociales, en general.

A la hora de explicar cómo se construyó el Estado nación en Argentina, muchos investigadores prefieren responder a esta pregunta desde la interpretación de ciertos sucesos políticos, económicos, sociales, militares o diplomáticos que, sin dudas, se vinculan estrechamente con el problema planteado. Sin embargo, se suele desconocer –o, en el mejor de los casos, minimizar– el hecho de que muchos de estos sucesos han ocurrido, en gran medida, merced a la existencia de una estructura dedicada a la extracción, el registro y la aplicación de una masa de recursos considerados “públicos”.

Alberdi lo señaló con claridad en la sentencia que sirve como epígrafe a este artículo: *no hay Estado sin tesoro*, que es lo mismo que afirmar que no existe posibilidad alguna de constituir un pacto de dominación estable sin la existencia de estructuras y procedimientos que permitan el acopio rutinario de los recursos necesarios para posibilitar su ejercicio. Junto con la extracción de esos recursos, el cumplimiento igualmente rutinario de las variadas funciones que llamamos “públicas” involucra numerosas decisiones de gasto, que son resueltas a cotidiano por quienes ejercen los diferentes niveles de responsabilidad de las administraciones gubernamentales.

Asumir la dimensión fiscal como un elemento central del proceso que da por resultado la creación de un determinado orden político aporta mucho a la explicación general acerca de qué cosa es dicho orden y cómo funciona.<sup>1</sup> En este sentido, los regímenes fiscales no obedecen a patrones universales, estáticos o invariables sino que asumen la fisonomía que mejor satisface a los requerimientos de un orden político específico y sufren modificaciones en función de éstos: de allí deriva, precisamente, el destacado valor explicativo que poseen.

En resumen: una interpretación extensa acerca de cómo se formó el Estado en la Argentina no puede prescindir de un abordaje fiscal, del mismo modo en que una *historia fiscal* no puede sustraerse del contexto general de sucesos dentro del cual tiene lugar ese particular proceso de extracción y

---

<sup>1</sup> Se utiliza aquí la noción de orden político aportada por Gianfranco Pasquino: “Existe *orden político* cuando existen reglas, procedimientos, instituciones y una Constitución aceptada por la mayoría de los actores políticos y de los ciudadanos, mientras que el *desorden* político se ubica, primero, dentro del régimen que ha perdido legitimidad, y segundo, en el intervalo entre un régimen que ha colapsado y un régimen que no logra nacer”. (Pasquino, 2011: 425).

aplicación de recursos al que denominamos “fiscalidad”. De modo que, así como las finanzas públicas constituyen un elemento central del proceso de construcción de una formación estatal, una observación minuciosa de su estructura rentística, lejos de distraernos con tediosas relaciones aritméticas, permite echar luz sobre la relativa opacidad que revisten ciertos debates historiográficos.

### **El abordaje fiscal en la historiografía latinoamericana**

A diferencia de lo que ocurre respecto del caso argentino, los estudios de historia fiscal referidos a otros países de la región han alcanzado un nivel importante de desarrollo. Por ejemplo, el interés académico sobre el funcionamiento de la Real Hacienda en los antiguos territorios de los virreinos de Nueva España, Nueva Granada y Perú y los cambios operados en materia tributaria y financiera luego del colapso del régimen colonial, ha producido, y lo sigue haciendo, notables contribuciones historiográficas.

En el caso de México, los trabajos de Gisela Von Wobeser sobre el papel del endeudamiento en la crisis de la hacienda pública en Nueva España, como tema general, y la consolidación de los Vales Reales, como preocupación específica, sirvieron para plantear una mirada alternativa en relación con los textos tradicionales sobre el origen del Estado en ese país.<sup>2</sup> Más recientemente, los aportes de Luis Jáuregui Frías y Ernest Sánchez Santiró sobre la formación de la estructura fiscal novohispana y su vínculo con la guerra parecen indicar que la historia fiscal, como campo específico de indagación, recién ha comenzado a desplegar en ese país todas sus posibilidades interpretativas.<sup>3</sup>

En relación con Perú, los trabajos de Guillermo Mira Delli-Zotti (Universidad de Salamanca) sobre la relación entre el complejo minero alto-peruano y la evolución de la hacienda española y de Carlos Contreras Carranza (Pontificia Universidad Católica de Perú) sobre el gasto público virreinal durante los años 1700-1820 caminan en la misma dirección.<sup>4</sup>

En Bolivia, el historiador José Luis Roca García dedicó varios capítulos de su última obra a analizar las relaciones fiscales y financieras existentes entre Charcas y Buenos Aires durante el período previo a la crisis del régimen colonial. Para Roca, los roles desempeñados por la Casa de Moneda potosina, el Real Banco de San Carlos y el gremio de los azogueros entre los años 1809 y 1817 fueron decisivos para explicar la escisión territorial de las provincias alto-peruanas del virreinato

---

<sup>2</sup> Los Vales Reales fueron títulos de deuda pública creados durante el reinado de Carlos III para mitigar el déficit de la Real Hacienda. Tenían carácter de obligaciones negociables –esto es, eran transferibles y podían suplir a la moneda- y producían una renta del 4% anual. En principio tuvieron difusión en la España peninsular para ser, luego, trasladados a América. Los artículos de aquí referidos son: Von Wobeser, G. (2002). Gestación y contenido del Real Decreto de Consolidación de Vales Reales para América”. En *Historia mexicana*, 51, (4), 787-827 y Von Wobeser, G. (2006) La Consolidación de los Vales Reales como factor determinante de la lucha de independencia en México, 1804-1808”. En *Historia mexicana*, 56, (2), 373-425.

<sup>3</sup> El Instituto “Dr. José María Mora”, al que pertenecen Jáuregui Frías y Santiró, fue creado en 1981 y tiene por objeto la investigación y la formación en los campos de la historia y las ciencias sociales. En la actualidad integra el Sistema de Centros Públicos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Los trabajos aquí referidos son Sánchez Santiró, E. (2016). *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del erario en Nueva España* (1808-1821), México DF: editorial Mora – Colegio de Michoacán y Jáuregui Frías, L. (2003). Vino Viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México. En *Historia Mexicana*, 52, (3), 725-771. Este último artículo contiene un capítulo enteramente dedicado a reseñar la historia de la historia fiscal mexicana.

<sup>4</sup> Mira Delli-Zotti, G., Sánchez Gómez, J. y Dobado, R. (1997). *La Savia del Imperio. Tres estudios de economía colonial*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca. Contreras Carranza, C. (2015). “El gasto público en el virreinato peruano, 1700-1820”. *El gasto público en los gobiernos ibéricos*, México DF: Instituto Mora – CONACYT.

rioplatense y la posterior formación de un Estado boliviano independiente.<sup>5</sup>

En Ecuador, Juan José Paz y Miño Cepeda, de la Pontificia Universidad Católica, ha publicado recientemente un extenso trabajo de historia fiscal y teoría tributaria de ese país, que abarca desde el año 1808 hasta nuestros días.<sup>6</sup>

En cuanto a la historia fiscal de Colombia, existe una importante bibliografía compuesta mayormente por artículos y monografías producidos por autores locales y extranjeros; entre ellos, el colombiano Luis Alfonso Alarcón Meneses (Universidad del Atlántico) y el británico Malcolm Deas (Oxford University).<sup>7</sup>

En Brasil, la cuestión tributaria como perspectiva para (re) pensar el proceso formativo del Estado ha adquirido un mayor interés historiográfico, a partir de las investigaciones de Benedito Ferreira, Ivone Rotta Pereira, Fernando José Amed y Wilma Peres Costa, entre otros.<sup>8</sup>

Algunos de los aportes que aquí se mencionan recurrieron a notables trabajos previos, como el que realizaron a principios de la década de 1980 John J. TePaske y Herbert S. Klein, de las universidades de Duke y Chicago, respectivamente. Asistidos por un equipo de colaboradores, TePaske y Klein clasificaron, bajo criterios contables modernos, los registros de ingresos y egresos (cargo y data) asentados en los libros y las relaciones juradas (cartas-cuenta) de las tesorerías de la Real Hacienda diseminadas en los actuales territorios de México, Argentina, Uruguay, Bolivia, Perú y Chile.<sup>9</sup> Algunos años más tarde, en el transcurso de una entrevista, Klein se refirió a la importancia que tuvo aquel proyecto para los análisis históricos que se hicieron posteriormente.

Este trabajo es un primer esfuerzo por utilizar estas fuentes extraordinarias y bastante completas de los ingresos del imperio español para comparar el movimiento de impuestos, de fondos, de gastos del gobierno desde el comienzo de la época colonial hasta la independencia. Así, tenemos una idea bastante clara de los esfuerzos del gobierno en cada zona, de la importancia económica de cada una de ellas dentro del imperio, y estas fuentes dan una idea bastante clara de los movimientos y ritmos cíclicos de la economía. Se trata de poner una estructura, un patrón sobre la economía colonial allí donde carecemos de estadísticas importantes. Esta es una fuente difícil de analizar, difícil de utilizar pero que proporciona una riqueza informativa extraordinaria para tener una idea clara de las economías regionales y las colonias del imperio (Cue, 1995: 95).

### ¿Subespecie de la historia económica?

A contrario de lo que sucede con la historia fiscal, la historia económica constituye un campo

---

<sup>5</sup> Roca, J. L. (2007). *Ni con Lima ni con Buenos Aires. La formación de un Estado nacional en Charcas*. La Paz: Plural - Instituto Francés de Estudios Andinos. Fruto de más de un cuarto de siglo de investigación histórica, este extenso trabajo de Roca fue originalmente escrito como una veintena de ensayos que fueron luego recopilados en el mencionado volumen.

<sup>6</sup> Paz y Miño Cepeda, J. J. (2015). *Historia de los impuestos en Ecuador. Visión sobre el régimen impositivo en la historia económica nacional*. Quito: SRI – PUCE.

<sup>7</sup> Deas, M. (1979). “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”. *Ensayos sobre historia económica de Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO y Alarcón Meneses, L. (1995). *Rentas y finanzas públicas en el Magdalena durante el régimen federal, 1857-1886*. En *Huellas*, (45), 18-29.

<sup>8</sup> Ferreira, B. (1986). *História da tributação no Brasil: causas e efeitos*. Brasília: Senado Federal. Rotta Pereira, I. (1999). *A tributação na história do Brasil*. São Paulo: Moderna. Amed, F. (2000). *História dos tributos no Brasil*. São Paulo: Sinafresp. Peres Costa, W. (2000)

<sup>9</sup> Me refiero a *The Royal Treasuries of the Spanish Empire in America*, obra de seis volúmenes editada por la Duke University Press. El volumen correspondiente al Virreinato de Nueva España fue traducido al castellano y publicado en 1986 por el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México.

de investigación que cuenta ya con una larga tradición historiográfica. En cuanto a la formación del Estado, muchos estudios actuales siguen enfatizando la importancia de los hechos económicos en la matriz causal que explica el origen, el desarrollo y la resolución de los diversos conflictos implicados en la creación de un orden político. Sin embargo, en muchos de ellos, los asuntos de naturaleza fiscal quedan subsumidos en el conjunto constituido por las “grandes variables macroeconómicas”.

En mi opinión, los asuntos fiscales tienen entidad y mérito suficientes como para constituir un área específica del análisis histórico. Para que ello ocurra, la historia fiscal debería asumirse como tal y abandonar el incómodo lugar que hoy ocupa como “subespecie” de la historia económica.

Cuando la historia o la teoría social producen interpretaciones acerca cómo se han formado las entidades estatales, el estudio sobre las formas concretas que éstas emplean para extraer y aplicar sus rentas posee un valor explicativo suficiente como para obtener un grado de autonomía mayor al que la historiografía clásica le ha asignado hasta el momento.

Hoy en día, en las ciencias sociales y la historiografía argentina, existe una importante vacancia de estudios que aborden el problema de la formación del Estado nacional desde una estricta perspectiva fiscal. En contraposición, los trabajos que toman por base los sucesos políticos, las biografías de personalidades célebres, la microhistoria o la historia de las mentalidades han ganado la preferencia de nuestros investigadores –y también, admitámoslo, la de un público inclinado a la lectura de textos de divulgación histórica- a la hora de interpretar el largo proceso en el cual se formó y consolidó el Estado argentino.

Por cierto, el comportamiento que comentamos no se refiere exclusivamente al caso argentino. Wilma Peres Costa, de la Universidad Federal de São Paulo, argumenta que el desinterés general de los historiadores por los temas tributarios obedece a cierto “clima de época” que transita el ámbito académico.

La historia de la creación y transformación de los impuestos ha suscitado, desafortunadamente, un menor interés en el ámbito académico actual, a pesar de que la cuestión fiscal sigue siendo uno de los temas más candentes de la política económica y el debate político. Los actuales historiadores económicos, a diferencia de sus predecesores del siglo XIX, han desarrollado una tendencia a dar un tratamiento técnico y despolitizado de los asuntos fiscales. Las finanzas públicas han sido estudiadas más bajo la óptica de la política monetaria y financiera que en su relación con las articulaciones de intereses que impregnan la vida social y la acción política<sup>10</sup> (Peres Costa, 2000: 64 y 65).

La historia fiscal, en los términos que aquí intentamos establecer, remite a un campo del análisis histórico basado en el estudio de las instituciones estatales cuyas funciones específicas se vinculan, por un lado, con la percepción de los impuestos y otras rentas públicas y, por otro, con la realización de gastos destinados a cumplir con ciertas finalidades igualmente públicas. Vale la pena que nos detengamos en cada uno de estos elementos.

El concepto de “institución” no se limita a los aspectos orgánicos y funcionales que hacen a una determinada estructura burocrática, sino que su estudio se extiende a la toda la arquitectura legal existente en materia impositiva y presupuestaria, por un lado, y a los procedimientos implicados en este doble proceso político de extraer y aplicar recursos, por otro.

Aun así, es necesario dejar en claro que la esfera de los impuestos explica solo una parte del universo de las rentas públicas. Existen otros recursos, no tributarios, que los gobiernos perciben de manera ordinaria o excepcional y que también sirven para financiar sus actividades. El estudio de cada una de estas tipologías constituye la materia propia del derecho financiero, del cual se nutre la

---

<sup>10</sup> Traducción del autor, del original en portugués.

historia fiscal en buena parte. Sin embargo, el análisis histórico fiscal no se agota en la doctrina jurídica, sino que busca ir “más allá” de ella, intentando interpretar las causas por las cuales un cierto marco legal impositivo o financiero asume una determinada fisonomía, y no otra.

Si aceptamos la idea general de que el Estado solventa su funcionamiento mediante la expropiación de una porción de la renta generada por los agentes económicos privados, puede inferirse sin mayor dificultad que, de este particular proceso social, surgen por igual ganadores y perdedores. Los principios de universalidad y proporcionalidad contributiva suelen ser, en muchos casos, ficciones basadas en el “deber ser” de los tributos antes que situaciones verificables en términos empíricos: en una sociedad, cualquiera sea, no todos sus miembros son alcanzados por los mismos impuestos, como así tampoco no todas las obligaciones tributarias pesan con mayor fuerza sobre aquellos que más capacidad contributiva poseen. Estos debates suelen darse con asiduidad en los campos de la economía y del derecho, pero son muy poco frecuentes en los estudios históricos y sociales acerca del Estado.

Producir una “historia de los impuestos” puede llevar a los historiadores y científicos sociales por un camino áspero en el cual muy pocos se han aventurado hasta el momento. Sin embargo, el acto estatal de expropiar a la sociedad de una porción de la renta que ésta produce permite elaborar novedosas interpretaciones acerca de cómo funciona una determinada economía y cuáles son los vínculos específicos que se establecen al nivel doméstico –entre agentes y sectores económicos- e internacional –entre naciones con economías diversas o asimétricas-. Digamos al respecto que la tributación es un fenómeno permanente y universal en la vida social: bajo diversas formas, un pacto de dominación política fija mecanismos para la extracción de recursos que se fundan, *última ratio*, en sus capacidades para ejercer la violencia. Una vez más, será Klein quien habrá de aportarnos un buen argumento para validar este punto.

Aunque la muerte y los impuestos están siempre con nosotros, sólo en los últimos años los historiadores han llegado a estar profundamente preocupados con alguno de estos dos universales de la historia humana. Mientras que los historiadores sociales están estudiando la naturaleza de la muerte y el morir, los historiadores económicos finalmente han tomado en serio la historia de los impuestos (...) El tipo de impuestos, su modo de recaudación, el empleo de medios autoritarios o consensuales para extraer estos ingresos pueden contarnos cosas importantes acerca de la naturaleza de un gobierno, de su desarrollo relativo e, inclusive, sobre su popularidad. Los ingresos fiscales también pueden contarnos sobre la economía que está siendo gravada. En los períodos anteriores a la existencia de las modernas cuentas nacionales, los impuestos fueron la principal fuente de estadísticas económicas sobre una economía nacional<sup>11</sup> (Klein, 1998: 1).

Algo similar a lo que describe Klein ocurre cuando se analizan estos mismos problemas desde el lado del gasto. Las leyes de presupuesto público y sus correspondientes cuentas de inversión, además de ser fuentes estadísticas de notable importancia, constituyen mapas que nos orientan respecto de cómo se fijan las prioridades gubernativas. La magnitud de las cifras que en tales fuentes se exponen indican qué clase y qué calidad de políticas se llevaron adelante y qué demandas sociales específicas debieron atenderse.

Pero, tan importante como la elocuencia de estas cifras, es la ausencia de ellas: el “silencio presupuestario” también puede decirnos mucho acerca de qué políticas o qué demandas sociales carecieron, en ciertas etapas históricas, de la absoluta consideración de la autoridad política. De modo que, desde el lado del gasto, también pueden determinarse, con claridad, quiénes fueron los

---

<sup>11</sup> Traducción del autor, del original en inglés.

ganadores y los perdedores de determinada política pública.

Producir historia fiscal implica, además, incluir en esta clase de análisis otras cuestiones que no son estrictamente impositivas ni presupuestarias, pero que se vinculan fuertemente con los modos de financiamiento del Estado; cuestiones como el endeudamiento público o la creación de medios monetarios.

La emisión de empréstitos, tanto en el mercado doméstico como internacional, ha sido un fenómeno recurrente en la historia argentina desde la década de 1820 en adelante y su estudio permite explicar, en gran parte, las sucesivas crisis del Estado desde entonces hasta nuestros días.

Asimismo, la uniformidad monetaria ha constituido en nuestro país un fenómeno tardío en relación con otros atributos de la estatidad: recordemos que la primera moneda nacional –esto es, el primer medio circulante con aceptación legal y efectiva en todo el territorio- fue creada recién en el año 1881, mucho tiempo después del reconocimiento de la República Argentina como entidad soberana del sistema internacional y de la consolidación interna de su autoridad política central.

Al largo período que media entre el abandono del sistema monetario colonial y la creación del primer circulante nacional, la historiografía económica argentina lo denomina “anarquía monetaria”, una referencia ambigua y poco adecuada cuando se quiere explicar cómo, porqué y de qué manera un orden político asume la emisión de moneda como una función propia e indelegable –esto es, monopólica- y qué condicionamientos impiden que pueda hacerlo.

Estrechamente vinculada con el aspecto monetario está la cuestión de la creación de un sistema financiero estable. También en este sentido la historia argentina nos brinda numerosos ejemplos acerca de las grandes dificultades que existieron en torno a la creación y al sostenimiento de entidades bancarias oficiales. Tanto es así que, frente al contexto fiscal y financiero del siglo XIX argentino, resultaría mucho más adecuado hablar de una “anarquía financiera” antes que solamente monetaria.

Resumiendo, la historia fiscal –si se admitiera la necesidad de constituir la como un área de investigación específica- debería comprender el análisis de todos y de cada uno de estos elementos: impuestos, rentas no tributarias, instrumentos de endeudamiento público, emisión de moneda, activos financieros y bancos públicos.

Hasta aquí hemos enumerado todas las categorías de análisis que deberían tenerse en cuenta en la producción de historia fiscal. Sin embargo, hemos llegado a este punto sin responder a la pregunta principal que recorre y vertebra este artículo: ¿Sobre qué apoyatura teórica se sostiene la especificidad que la historia fiscal, como campo diferenciado de la investigación historiográfica, reclama? Hallamos tres posibles respuestas al interrogante planteado.

En primer lugar, si consideramos pertinente la argumentación en favor de la autonomía relativa del Estado respecto de la sociedad civil y del mercado –cuestión extensamente abordada por la teoría social- es igualmente pertinente considerar que las políticas fiscales cuentan con un similar grado de autonomía respecto de las acciones de los agentes sociales y económicos.

En segundo lugar, la teoría económica nos provee una argumentación precisa cuando define la función de la demanda agregada, importante a la hora de explicar las variaciones del Producto Bruto Interno de un determinado país. En dicha función, el gasto público es asumido como una variable diferenciada respecto de las tres restantes (el consumo privado, la inversión y las exportaciones netas). De modo que, si la variable fiscal fuera totalmente dependiente de alguna otra o careciera de especificidad analítica, la intervención del Estado sobre la economía no tendría valor interpretativo alguno.

Por último, el proceso fiscal que consiste en extraer recursos a través de la tributación no implica tan solo un hecho económico sino que, detrás de ello, se halla en juego la legitimación de la autoridad política constituida en Estado.

Aunque sea una parte limitada del estudio de las finanzas públicas, la historia de los impuestos es un ángulo estratégico para pensar en forma no lineal la relación Estado, Economía y Sociedad, en especial para aquellos que buscan estudiar la construcción del Estado como proceso históricamente determinado, que se produce en una profunda interacción con el cuerpo social.

La capacidad de extraer, a través de los tributos, parte del excedente producido por la sociedad se asocia, de manera estrecha y reversible, a otras formas de extracción (el reclutamiento militar, el ordenamiento jurídico) que determinan la consolidación del centro político y el ejercicio del poder del Estado sobre un territorio. Así, el estudio de la fiscalidad permite explorar una de las pulsiones “universales” que caracterizan el poder del Estado -la pulsión extractiva que es, al mismo tiempo, condición y resultado del ejercicio de la legitimidad, de la soberanía y del monopolio de la coerción.<sup>12</sup> (Peres Costa, 2000: 51).

Las formas de legitimación de una autoridad política soberana y la atribución monopólica para el ejercicio de la coerción son algunas de las cuestiones directamente vinculadas con la formación de una entidad estatal. Revisemos ahora algunos de los aportes más significativos producidos desde las ciencias sociales para explicar la estrecha ligazón existente entre “estatidad” y “fiscalidad”.

### **La perspectiva fiscal en las ciencias sociales: monopolio y atributo de la estatidad**

¿Qué aporte concreto a las ciencias sociales puede ofrecerle la adopción de una mirada fiscal en el abordaje del viejo problema teórico acerca de cómo se forman los estados-nación? Hacia finales de la década de 1930 el sociólogo Norbert Elias realizó una breve, aunque muy destacada, contribución para la comprensión del lugar eminente que ocupa la fiscalidad dentro del problema general de la estatidad.

Para Elias (2016), el origen de las sociedades modernas en Occidente estuvo determinado por la conformación de un monopolio político que se estructuró de una manera bifronte. Por un lado, el poder político expropió a los individuos de los medios militares y organizó, así, un monopolio de la violencia física legítima, al que describe en términos muy similares a los que oportunamente utilizara Weber. Sin embargo, señala Elias, la eficacia de este primer monopolio reside en la existencia simultánea de un segundo monopolio, el fiscal. Aquí residía, precisamente, la novedad que aportó.

La sociedad a la que llamamos sociedad de la Edad Moderna, está determinada, al menos en Occidente, por un grado muy elevado de organización monopolista. Se arrebató a los individuos aislados la libre disposición sobre los medios militares que se reserva al poder central, cualquiera que sea la configuración de éste, y lo mismo sucede con la facultad de recabar impuestos sobre la propiedad o sobre los ingresos de los individuos, que se concentra en manos del poder central. Los medios financieros que afluyen así a este poder central, sostienen el monopolio de la violencia; y el monopolio de la violencia sostiene el monopolio fiscal. Ambos son simultáneos; el monopolio financiero no es previo al militar y el militar no es previo al financiero, sino que se trata de dos caras de la misma organización monopolista. Cuando desaparece el uno, desaparece automáticamente el otro, si bien es cierto que, a veces, uno de los lados del monopolio político puede ser más débil que el otro.

Encontramos antecedentes de esta organización monopolista de los ingresos y del ejército en zonas relativamente extensas, en sociedades con una menor división

---

<sup>12</sup> Traducción del autor, del original en portugués.

funcional, en especial como consecuencia de las grandes guerras de conquista. Lo primero que se constituye cuando aumenta la división funcional en una sociedad, es un aparato administrativo permanente y especializado en la gestión de estos monopolios. Solamente con la constitución de este aparato de poder político diferenciado alcanza su carácter monopolista la organización de los recursos militares y financieros. Solamente de esta forma se convierte el monopolio militar y fiscal en un fenómeno permanente. A partir de ese momento, las luchas sociales ya no buscan la destrucción del monopolio de dominación, sino la determinación de quienes dispondrán del aparato monopolístico, dónde habrán de reclutarse y cómo habrá que repartir las cargas y beneficios. Sólo con la constitución de este monopolio permanente del poder central y de este aparato especializado de dominación, alcanzan las unidades políticas el carácter de “estados”. (...) En torno a estos dos monopolios mencionados van cristalizando otros posteriormente, pero estos dos siguen siendo los monopolios clave. Si estos monopolios desaparecen, desaparecen todos los otros, desaparece el “Estado” (Elias, 2016: 344-345).

Del texto de Elias se desprenden tres buenas argumentaciones para pensar el problema de la formación del Estado desde una perspectiva fiscal:

- i. La atribución tributaria organizada en clave monopolística es el elemento central que posibilita la existencia material del Estado y, al mismo tiempo, constituye una de las fuentes de su legitimidad.
- ii. Los monopolios militar y fiscal surgen como consecuencia de constituirse, en el ámbito de una sociedad, un poder político central y diferenciado, capaz de crear y sostener, de manera permanente, una serie de instituciones (“aparatos”, escribió Elias) para el ejercicio de sus principales funciones.
- iii. De la primera existencia de los monopolios militar y fiscal se derivan otros, pero la significancia radica en el hecho de que, si éstos desaparecen, todo lo demás se evanesce incluido el Estado mismo.

Las tempranas reflexiones de Elias fueron recogidas, décadas más tarde, por otros científicos sociales, entre ellos Samuel E. Finer y Charles Tilly. En su argumentación acerca de la utilidad de producir una “historia del gobierno” desde la ciencia política, Finer hizo referencia al estrecho vínculo existente entre el proceso de creación de un orden político, la necesidad de mantener un ejército permanente y la creación de estructura de tributación que permite sostener a ambos.

Consideremos las relaciones entre los ejércitos y la organización política: el costo de los ejércitos, una vez que han llegado a ser cuerpos profesionales estables, genera un ciclo que he llamado el “ciclo extracción-coerción”. Es decir, se requiere la tributación para pagar al ejército y el ejército es requerido para establecer la tributación. La necesidad de fuerzas armadas es la principal razón para la existencia de impuestos en prácticamente cada una de las organizaciones políticas anteriores al siglo xx, y de esta forma la milicia profesional generó la burocracia civil (Finer: 1983, 26-27).

En la misma línea argumental desarrollada por Elias y Finer se ubicó Charles Tilly. En un polémico artículo, publicado en 1985, Tilly describe la secuencia histórica mediante la cual el monopolio de la violencia fue legitimado a través de un complejo proceso de diferenciación social,

donde el factor tributario cumplió un papel muy destacado<sup>13</sup>.

¿En qué se distinguían la violencia ejercida por los estados de la violencia llevada a cabo por cualquier otro actor? A largo plazo, se diferenciaron lo suficiente como para hacer creíble la división entre fuerza “legítima” e “ilegítima”. Con el tiempo, los funcionarios ejercieron la violencia a mayor escala, con mayor eficacia, con mayor eficiencia, con un consentimiento más amplio por parte de sus propias poblaciones, y con una colaboración más solícita por parte de las autoridades vecinas que por parte de otras organizaciones. Sin embargo, pasó mucho tiempo antes de que estas diferencias se hicieran patentes. En los primeros momentos del proceso de construcción del Estado, muchos de los implicados defendieron el derecho a utilizar la violencia, la práctica de su uso rutinario para cumplir sus objetivos, o ambos al mismo tiempo. La secuencia fue la siguiente: se pasó de bandidos y piratas a reyes a través de los recaudadores de impuestos, los titulares de poder de la región y los soldados profesionales (Tilly, 2006: 6).

Aun cuando se refieran a experiencias de formación estatal surgidas en contextos históricos y geográficos muy diferentes a los que tuvieron lugar en América Latina, los aportes mencionados mantienen su importancia en función de los requerimientos de una producción académica al nivel nacional y regional. Sucede que, aun hoy, las categorías conceptuales “orden político”, “guerra” e “impuestos” conforman un ternario lo suficientemente poderoso como para seguir invitando a los científicos sociales a explorar en interpretaciones alternativas al problema teórico acerca de cómo se constituye y se consolida un pacto de dominación política.

En 1978 Oscar Oszlak irrumpió en este debate teórico con un importante artículo de su autoría. Echando mano al concepto general de estatidad (*stateness*) y a sus atributos constitutivos – cuestión que venía siendo trabajada por otros autores, entre ellos John P. Nettl y Phillip Schmitter-Oszlak abordó el problema específico de cómo se dieron los procesos constitutivos de los Estados nacionales en América Latina. La pregunta central que formuló Nettl en un artículo muy anterior y que influyó en el de Oszlak, fue la siguiente:

Si la estatalidad, o la prominencia del estado, en diferentes sociedades es de hecho una variable cuantitativa en diferentes sociedades, una manera útil de especificar su importancia es mediante el análisis funcional: ¿Qué funciones atiende el Estado?, y, en ausencia de éste, ¿cómo se atienden esas funciones en otras sociedades? (Nettl, 1968: 579)<sup>14</sup>.

En respuesta a este interrogante, Nettl describió cinco funciones directamente vinculadas con la estatidad: (i) la organización de una administración centralizada, (ii) la institucionalización de la soberanía, (iii) la autonomía sectorial, (iv) la aplicación de la ley, y (v) el logro de los objetivos sociales y de la representación. La estrategia de abordaje funcionalista de Nettl es la que adoptó Oszlak para desarrollar los cuatro atributos de la estatidad que presentó en su trabajo. Un año más tarde, en ocasión de celebrarse en Sao Paulo un seminario regional de políticas públicas, Oszlak presentó una extensa monografía sobre la formación histórica del Estado en Argentina.

Los dos trabajos comentados le sirvieron de base para producir, un par de años más tarde, su

---

<sup>13</sup> La polémica desatada por Tilly tuvo que ver, por un lado, con emparentar el origen del Estado con el de las organizaciones del crimen organizado y, por otro, por sus reflexiones acerca de la existencia de una violencia supuestamente legítima -ejercida por y desde el Estado-, contrapuesta a otra que es ilegítima.

<sup>14</sup> Traducción del autor.

obra más importante: “La formación del estado argentino”<sup>15</sup>. Allí Oszlak aplicó los atributos de la estatidad moderna para desarrollar una interpretación general acerca de la organización de un orden político en Argentina luego del desplazamiento del régimen de Rosas y hasta el año 1880. Precisamente, uno de los cuatro atributos esenciales de la *estatidad* apuntados por Oszlak se refería a la creación de una institucionalidad fiscal.

Analíticamente, la estatidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades: 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak, 1997: 16-17).

Instituciones con funciones diferenciadas respecto de la sociedad civil, legitimidad para extraer recursos y controles diferenciados: en estos tres elementos se apoya la fiscalidad como fenómeno social, desde la óptica de Oszlak.

### **Las primeras referencias a las cuestiones fiscales en la historiografía argentina**

Como apuntaba Peres Costa respecto del Brasil, la ensayística y la historiografía nacional desde la segunda mitad del siglo XIX hasta gran parte del siglo XX solía incursionar en los temas fiscales con una mayor asiduidad a lo que actualmente ocurre.

A mediados del siglo XIX, los estudios rentísticos más importantes fueron aportados por dos intelectuales estrechamente vinculados a la causa de la Confederación Argentina. Nos referimos a Juan Bautista Alberdi y Mariano Fraguero, quienes tuvieron destacadas intervenciones públicas en temas relacionados con la organización de las rentas públicas luego de la caída del largo gobierno de Juan Manuel de Rosas.

En el caso de Alberdi, su obra “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina” publicada en Valparaíso en 1854, es un texto insoslayable para cualquier estudio que adopte como tema principal la evolución de la fiscalidad en el territorio del antiguo Virreinato del Río de la Plata.

Fraguero, por su parte, expuso en “Organización del Crédito” (Santiago de Chile, en 1850) y “Cuestiones Argentinas” (Copiapó, 1852) la doble necesidad de crear un sistema bancario y monetario en manos del Estado que sirviera al interés social y la de hallar una fórmula aceptable para la distribución territorial de las rentas públicas producidas por la aduana de Buenos Aires, la más importante bomba de succión tributaria de la época.

Ninguna de las dos obras mencionadas podría ser considerada como “estudio histórico”, en el sentido más riguroso que se impone a este término. No obstante, es posible hallar en ellas notables referencias históricas sobre los orígenes de nuestro régimen impositivo y financiero; referencias que aún podrían ser utilizadas como valiosos insumos para encarar actuales investigaciones.

---

<sup>15</sup> Oszlak, O. (1982). *La formación del estado argentino*. 1ª ed. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Algunas décadas más tarde surgieron otros aportes históricos que, sin abandonar por completo la perspectiva impositiva, pusieron su énfasis en el análisis de las cuestiones monetarias y bancarias. Entre ellos, mencionamos el exhaustivo trabajo de Pedro Agote y Andrés Lamas.

La carrera política de Pedro Agote, catamarqueño, se inició en 1863 cuando fue electo diputado nacional en 1863 por su provincia natal, a la que representó en reiteradas ocasiones. Algunos años más tarde acompañó como ministro de Hacienda al entonces gobernador bonaerense Emilio Castro. Su vasta experiencia en asuntos fiscales y financieros le valió su designación, en 1873, como presidente de la Junta Nacional de Administración del Crédito Público, cargo que desempeñó hasta 1889. A pedido de Santiago Cortínez, ministro de Hacienda de la Nación, Agote tuvo a su cargo la confección de un detallado informe sobre el estado de la deuda pública, bancos, moneda y recaudación tributaria. El primer tomo del “informe Agote”, concluido en octubre de 1881, contenía información muy precisa sobre el estado de la deuda pública nacional y provincial, del sistema bancario público y privado, de la emisión monetaria y una recopilación exhaustiva de toda la legislación presupuestaria existente hasta entonces. A este primer tomo le siguieron otros cuatro, publicados entre 1884 y 1888, que actualizaron la información original. El informe constituye, hasta la fecha, el trabajo más completo que alguna vez se haya realizado en el país sobre el desempeño de las finanzas públicas argentinas durante el siglo XIX.

Veamos, ahora, al caso de Andrés Lamas. Oriental de nacimiento –había nacido en Montevideo durante la ocupación portuguesa- y periodista prolífico, Lamas ejerció a lo largo de su vida diversas funciones militares y diplomáticas para el gobierno uruguayo. A principios de la década de 1870 se radicó en Buenos Aires donde, a la par de una intensa actividad empresarial, retomó su viejo interés por las cuestiones monetarias y financieras.

En esos mismos años se abrió un intenso debate público en torno del régimen monetario que debía adoptar el Estado argentino luego de su consolidación definitiva. En aquel debate, que opuso a *metalistas* y *fiduciaristas*, Lamas se transformó en un decidido portavoz de los que defendían la conveniencia de adoptar un sistema basado en una moneda inconvertible<sup>16</sup>.

Hacia 1882, Carlos Casares -ex gobernador bonaerense y entonces presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires- le encargó a Lamas la redacción de una historia de la institución financiera desde sus orígenes hasta la actualidad. Detrás del pedido de Casares se hallaba oculta la necesidad de preservar las principales instituciones provinciales, entre ellas el Banco, al tiempo de producirse la federalización de la ciudad de Buenos Aires.

¿Cuál era el nudo principal de este conflicto? Los representantes de las provincias interiores en el Congreso Nacional, mayoritarios en el cuerpo legislativo, demandaban la nacionalización lisa y llana del Banco de la Provincia de Buenos Aires, eliminando los privilegios que el pacto de unión de San José de Flores, firmado en noviembre de 1859, y la reforma constitucional de 1860 le habían conferido. Producto de la comisión que le fuera asignada, Andrés Lamas redactó su “Estudio histórico y científico del Banco de la Provincia de Buenos Aires”, que fue publicado en 1886.

Algunos años más tarde, otro periodista -nacido, al igual que Lamas, en Montevideo y radicado en nuestro país en 1882- publicó un trabajo de notable importancia que, curiosamente, retomaba una línea de investigación similar: nos referimos a “El Banco Nacional. Historia financiera de la República Argentina”, Tomo I: 1811-1854 (Buenos Aires: imprenta de Félix Lajouane, 1890), de Agustín de Vedia<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> El *metalismo* alude a la corriente que nucleaba a los partidarios del dinero metálico –que, para la época, implicaba la adopción del *Patrón Oro*- mientras que el *fiduciarismo* denomina a los defensores de un sistema basado en la emisión de papel moneda inconvertible.

<sup>17</sup> A causa de su muerte, la obra de Agustín de Vedia (1843-1910) quedó inconclusa, con lo cual el primer tomo se transformó en un volumen único y definitivo. Sabemos, por comentarios del propio autor, **e-I@tina, Vol. 15, num. 59, Buenos Aires, abril-junio 2017**

En la Argentina de finales del siglo XIX la autoridad política central se había consolidado, la economía basada en la exportación de bienes primarios de origen agrario se hallaba (en apariencia) armónicamente integrada al sistema internacional y las novedosas instituciones políticas surgidas del proceso constitucional parecían desempeñarse con un grado aceptable de eficacia.

En ese clima de hechos e ideas, la generación liberal surgida de Caseros parecía haber instalado una interpretación más o menos unívoca sobre el pasado argentino. Empero, en aquel clima finisecular surgieron ciertas voces disonantes respecto del relato histórico hegemónico. Voces como la de Ernesto Quesada quien, en un trabajo publicado en 1898 volvió a poner la cuestión fiscal en el centro del análisis histórico.

La cuestión del tesoro es, en el fondo, el eje de toda la política argentina desde la emancipación. Las luchas civiles, las disensiones partidistas, las complicaciones políticas, el enardecimiento de unitarios y federales, de porteños y provincianos, el caudillaje mismo, todo ha nacido de ahí y ha gravitado a su derredor; tocar esa cuestión es “picar arena candente”; aclararla es encontrar el hilo de Ariadna, que nos guía en el laberinto de la política argentina (Quesada, 2011: 102).

Una vez más, y transcurrido casi medio siglo desde los primeros aportes de Alberdi y Fraguero, Quesada insistía con la *cuestión del tesoro* y la necesidad de que ésta se abriera paso en el debate académico, para reafirmar su vigencia. La irrupción creciente de los temas fiscales y financieros en nuestra historiografía de fines del siglo XIX obedecía, en gran parte, a las recurrentes crisis económicas motivadas por un Estado que, si bien se hallaba definitivamente consolidado en sus aspectos políticos formales, mostraba un alto grado de vulnerabilidad para conducir políticas eficaces en materia tributaria, monetaria y de endeudamiento público.

Producto del *Pánico* de 1890 —que llevó a la cesación de pagos de la deuda pública— los asuntos financieros, y en especial los monetarios, volvieron a ocupar un lugar destacado en la agenda de las preocupaciones intelectuales. De aquellos años finales del siglo XIX mencionamos tres importantes estudios: El “sistema monetario argentino: sus ventajas y su perfeccionamiento” (1898) y “La cuestión monetaria argentina” (1898) de Silvio Gesell y “El papel-moneda argentino: monografía histórica, 1810-1900” (1901) de Jorge Pillado.

Superada la crisis y restablecido el sistema de conversión monetaria al patrón oro, se publicaron otros destacados estudios históricos sobre los orígenes de la institucionalidad fiscal en el Río de la Plata, entre ellos el de José María Rosa (“La reforma monetaria de la República Argentina”, 1909), Antonio Terry (“Contribución a la historia financiera de la República Argentina”, 1910), Juan Álvarez (“Las guerras civiles argentinas”, 1912), Emilio Hansen (“La moneda argentina, estudio histórico”, 1916) y Norberto Piñero (“La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina”, 1921).

A Rosa, Terry, Hansen y Piñero les tocó estar, en algún momento de sus vidas, al frente del Ministerio de Hacienda nacional: José María Rosa acompañó a los presidentes Julio A. Roca y Roque Sáenz Peña;<sup>18</sup> también José Terry fue ministro de Roca y, luego, de Luis Sáenz Peña y de Manuel Quintana. Piñero sucedió en el cargo a Terry a raíz del fallecimiento de éste, en tanto que a Emilio Hansen le tocó reemplazar a Vicente Fidel López en el tramo final de la presidencia de Carlos

---

que su propósito era redactar un segundo tomo dedicado exclusivamente a las cuestiones monetarias, pero su deceso impidió llevarlo a cabo.

<sup>18</sup> No debe confundirse con José María Rosa (h), abogado, militar e interventor federal en la provincia de Mendoza ni con su nieto, José María “Pepe” Rosa, también abogado y uno de los principales referentes del revisionismo histórico.

Pellegrini<sup>19</sup>. Juan Álvarez, un importante autor de la época sobre temas de historia económica, fue abogado, juez y procurador general de la Nación entre 1935 y 1946<sup>20</sup>.

Todas las obras mencionadas constituyen importantes textos producidos por personalidades con dilatada trayectoria en la función pública; obras escritas en tiempos en los que la historia, como disciplina científica, aún no se había consolidado en sentido riguroso.

Hacia fines de julio de 1911, Emilio Ravignani obtuvo su doctorado en jurisprudencia con una tesis titulada “Las finanzas argentinas desde 1810 a 1829”. Era un trabajo de apenas 82 páginas, demasiado breve en relación con lo que hoy se espera de una tesis doctoral, aunque suficientemente documentado en cuanto a datos sobre los ingresos y los gastos fiscales del período allí analizado. En la página inicial, y a modo de advertencia, Ravignani –quien, por entonces, estaba muy lejos aún de ser uno de los referentes más destacados de la historiografía argentina- señalaba que:

Hacer un estudio tan detenido como exacto, requeriría ante todo de una investigación prolija no sólo de lo que corre impreso, en lo que se relaciona a la época que me ocupa, sino también de la documentación desordenada y copiosa de nuestros Archivos; y en vista de esta última circunstancia que he mencionado, todo esfuerzo y todas las sanas intenciones escollan. Porque si bien se repara, no es posible sintetizar con exactitud el carácter financiero de una época valiéndose únicamente de los textos breves y lacónicos de una ley o de un decreto (Ravignani, 2014: 42).

Hacia 1913 el Centro de Estudios Históricos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, creado algunos años antes, dio impulso a un intenso programa de investigación sobre la economía y las finanzas en el Río de la Plata. Algunos de estos trabajos fueron compilados y editados en los diversos tomos que componen los “Documentos para la historia argentina”<sup>21</sup>. A esta temprana iniciativa académica le siguieron otros trabajos que trataron de echar luz sobre la cuestión, aunque durante las décadas posteriores el abordaje de temas fiscales y financieras en nuestra historiografía sufrió intermitencias.

Durante el período de entreguerras, la producción vernácula de historia fiscal fue paulatinamente relegada de las preferencias académicas, por otras preocupaciones más urgentes. Sin embargo, mientras la afición doméstica por estos asuntos comenzaba a declinar, al nivel internacional

---

<sup>19</sup> Raúl Prebisch, en sus tiempos de estudiante universitario, fue autor de una severa reseña bibliográfica con motivo de la publicación del trabajo de Piñero; severidad que me permito juzgar de excesiva. Escribió Prebisch: “La investigación del carácter jurídico de las instituciones, y la monótona exégesis de las leyes, decretos y reglamentos sobre la materia, cuya influencia, a menudo no salió del papel, los atrae de sumo grado. Lo que en parte se debe a que su formación intelectual se ha orientado casi siempre hacia la interpretación de los textos y la búsqueda de las intenciones del legislador, y no a la indagación de la realidad. No creemos equivocarnos al decir que el nuevo libro no llena el vacío anotado. Su autor, ortodoxo de la escuela criolla de economía, no rompe nuestro clásico molde. Por otra parte, nada fundamental hay en este libro, que no se pudiera encontrar en los anteriores, sin que el presente llene sus lagunas o deficiencias, o contribuya a la dilucidación de fenómenos en que aquellos no tuvieron éxito”. (Prebisch, 1921: 191-192)

<sup>20</sup> La extensa trayectoria judicial de Álvarez (1878-1954) y su incuestionable prestigio motivaron que su nombre fuera sugerido por el gobernador cordobés Amadeo Sabattini como cabeza de una salida institucional de carácter civil cuando, en octubre de 1945, se produjo el fin de la dictadura del general Edelmiro Farrell.

<sup>21</sup> Nos referimos al Tomo I: *Real Hacienda 1776-1780*, Buenos Aires: 1913 y al Tomo II: *Real Hacienda 1774-1780*, Buenos Aires: 1914, y a las siguientes monografías que allí fueron publicadas: Torres, Luis María. (1917) “La administración de las Temporalidades en el Río de la Plata”, Buenos Aires: 24 páginas y Álvarez, Juan. (1917). “Valores aproximados de algunas monedas Hispano Americanas (1497-1771)”, Buenos Aires: 37 páginas.

surgió un inesperado interés.

A principios de 1940, en los Estados Unidos, un estudiante de leyes de origen polaco presentó un proyecto de tesis para obtener su doctorado en la Universidad de Harvard. El tema escogido fue el programa económico y fiscal del federalismo argentino -asunto apenas explorado, hasta entonces, en nuestro medio- razón por la cual vino a nuestro país para iniciar una exhaustiva investigación que le demandó cerca de tres años. Tiempo después, en 1946, la imprenta de Harvard publicó aquel estudio que se constituyó pocos años más tarde en una de las obras más importantes sobre las finanzas públicas argentinas del período 1821-1849: me refiero a “*The Economic Aspects of Argentine Federalism*” (Harvard University Press, 1946) de Miron Burgin.

Durante las décadas de 1960 a 1980, los temas fiscales en la historiografía argentina volvieron a adquirir cierta relevancia académica. Corresponden a esta época los trabajos de Horacio Cuccorese, Jorge Difrieri, Rafael Olarra Jiménez, Carlos Segreti, Tulio Halperín Donghi, José Panettieri, Hugo Galmarini, Roberto Cortés Conde y Samuel Amaral, entre otros. Todos estos trabajos, que comentaremos brevemente, procuraron con mayor o menor intensidad dilucidar la conexión existente entre ciertos elementos propios de la institucionalidad fiscal con otros inherentes a la construcción de un orden político.

En 1966, Horacio Juan Cuccorese -profesor de historia económica de la Universidad Nacional de La Plata- publicó un trabajo dedicado a la economía y las finanzas argentinas del período 1862-1930. Esta obra le fue encargada por la Academia Nacional de Historia como parte de la colección de “Historia Argentina Contemporánea” y, aunque breve -la edición original cuenta, apenas, con 126 páginas-, está muy bien documentada en materia monetaria y bancaria, aun cuando las estadísticas de recaudación tributaria que aporta son, en verdad, demasiado escasas.<sup>22</sup>

Un año más tarde, Jorge Difrieri -doctor en derecho, profesor universitario de economía política y, al igual que Cuccorese, docente en la universidad platense- produjo un extenso trabajo sobre la evolución histórica de la moneda y de las instituciones bancarias argentinas. Muchos de los temas tratados por Difrieri en esta obra fueron citados con asiduidad en posteriores producciones de historia económica.<sup>23</sup>

En 1968 la editorial universitaria Eudeba publicó un estudio de Olarra Jiménez sobre las políticas monetarias argentinas y su evolución desde 1810 hasta 1964, el que mereció una segunda edición en 1971. Este trabajo, pese a su concisión, planteó una hoja de ruta aceptable para las posteriores investigaciones históricas que en materia monetaria y bancaria se hicieron en nuestro país.<sup>24</sup>

A mediados de la década de 1970 Carlos Segreti, miembro de la Academia Nacional de Historia, compuso un detallado trabajo sobre las cuestiones monetarias durante el período previo a la organización del Estado nacional argentino.<sup>25</sup> La lectura del trabajo de Segreti permite comprender, en parte, las causas por las cuales la facultad de emitir moneda fue un monopolio estatal tardíamente consolidado respecto de otras atribuciones igualmente monopólicas.

En 1978 se publicó la primera edición de “Guerra y finanzas en los orígenes del estado argentino. 1791-1850”, de Tulio Halperín Donghi. Siguiendo, en parte, las ya comentadas reflexiones de Finer y Tilly, el principal interés del autor en esta obra estuvo puesto en destacar el papel sustantivo que desempeñaron los recursos fiscales y el creciente gasto militar en el proceso de disolución del virreinato rioplatense y en la posterior creación de un nuevo orden político. Halperín

---

<sup>22</sup> Cuccorese, H. (1966). *Historia económica financiera argentina (1862-1930)*. Buenos Aires: El Ateneo.

<sup>23</sup> Difrieri, J. (1967). *Moneda y bancos en la República Argentina*. Buenos Aires: Abeledo – Perrot.

<sup>24</sup> Olarra Jiménez, R. (1968). *Evolución monetaria argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

<sup>25</sup> Segreti, C. (1975) *Moneda y política en la primera mitad del siglo XIX: contribución al estudio de la moneda argentina*. San Miguel de Tucumán: Fundación Banco Comercial del Norte.

Donghi se propuso responder a preguntas ciertamente sencillas de formular pero que requerían el tránsito por caminos muy poco frecuentados por los historiadores.

Tal como primero fue concebido este trabajo debía girar sobre un par de preguntas muy simples: ¿de quienes obtenía el naciente Estado sus recursos?, ¿a quienes los transfería? Estas preguntas intentaban ubicar al Estado en el marco de una sociedad por un camino que no era -y sigue no siendo- el más usual en los análisis de nuestro pasado (Halperín Donghi, 2005: 15).

En esta obra en particular, Halperín Donghi retomaba una línea metodológica que él mismo había inaugurado un par de años antes cuando analizó, a partir de los legajos contables de la Comisaría de Guerra, los gastos incurridos por el Ejército del Norte entre 1810 y 1817 y la incidencia de dichos gastos en las economías locales.<sup>26</sup>

En forma paralela a Halperín Donghi, Herbert Klein ya venía trabajando en ese mismo sentido. En un escueto, aunque jugoso artículo publicado en 1973, Klein reconstruyó de manera rigurosa el estado de las finanzas coloniales en el Río de la Plata hacia 1790, cuestión fundamental para comprender la estructura tributaria que administraba la Real Hacienda en Buenos Aires hacia fines del siglo XVIII.<sup>27</sup>

Entre fines de 1980 y mediados de 1981 la revista “Desarrollo Económico” publicó dos artículos de José Panettieri sobre la leyes de conversión monetaria de 1864 y 1899 y la relación de ambas normas con la consolidación del Estado argentino.<sup>28</sup> En 1983, el Centro Editor de América Latina compiló ambos artículos en una breve obra.

En 1985 Hugo Galmarini publicó un consistente trabajo sobre las *Pertenencias Extrañas*, una contribución impositiva especial que traslapaba, en realidad, un plan sistemático puesto en marcha y mantenido por los sucesivos gobiernos surgidos de la Revolución de Mayo para expropiar a los españoles residentes en Buenos Aires de gran parte de sus bienes y caudales.<sup>29</sup> Recientemente ha aparecido un nuevo trabajo sobre el tema, auspiciado por la Academia Nacional de la Historia.<sup>30</sup>

En 1989 el Instituto Di Tella publicó “Dinero, Deuda y Crisis” de Roberto Cortés Conde, que puede ser tenido como uno de los trabajos históricos más extensos y mejor documentados de todos los que hasta aquí se realizaron acerca de las finanzas públicas nacionales durante la segunda mitad del siglo XIX. El autor analizó exhaustivamente la evolución de las principales variables fiscales, monetarias y de endeudamiento público que tuvieron lugar durante las presidencias de Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca y Juárez Celman, tomando como base documental las memorias anuales producidas por el Ministerio de Hacienda y la Tesorería de la Nación.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Halperín Donghi, T. (1971). “Gastos militares y economía regional: el Ejército del Norte (1810-1817). En *Desarrollo Económico*, XI, (41), 87-99.

<sup>27</sup> Klein, H. S. (1973). “Las finanzas del Virreinato del Río de la Plata en 1790”. *Desarrollo Económico*, XIII, (50), 369-400.

<sup>28</sup> Los artículos referidos son: “La Ley de conversión monetaria de 1864 y la Oficina de Cambio de 1867. Causas y consecuencias económico-sociales”. En *Desarrollo Económico*, 20, (79), 383-412 y “La ley de Conversión monetaria de 1899 en el marco de formación de la Argentina moderna”. En *Desarrollo Económico*, 21, (82), 231-256.

<sup>29</sup> Galmarini, Hugo. (1985). El rubro “pertenencias extrañas”: un caso de confiscación a los españoles de Buenos Aires (1812)”. En *Cuadernos de Historia Regional*, II, (14), 3-16.

<sup>30</sup> García Belsunce, C. (2013). *Pertenencias extrañas. Libros en Buenos Aires en 1815*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.

<sup>31</sup> Cortés Conde, R. (1989). *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria argentina 1862-1890*. Buenos Aires: Sudamericana – Instituto Torcuato Di Tella.

Estos han sido los principales estudios historiográficos que, sin llegar a considerarse trabajos de historia fiscal en el sentido más riguroso que pretendo darle a ese término, han recurrido al uso de información tributaria y financiera para sostener y validar sus diversas argumentaciones.

### **La fiscalidad en la producción historiográfica reciente.**

En la última década, la perspectiva fiscal en los estudios históricos parece haber recobrado un módico impulso, aunque éste provino desde las esferas de la economía y el derecho antes que desde la historiografía.

En 2008 se publicó un trabajo que, en parte, se reconoce tributario de las preocupaciones oportunamente planteadas en el estudio de Cortés Conde, ya comentado. Nos referimos a “Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas, 1870-1905” de Pablo Gerchunoff, Fernando Rocchi y Gastón Rossi. En 2010, en el marco de la conmemoración del bicentenario de la Revolución de Mayo, la Asociación Argentina de Estudios Fiscales publicó un extenso trabajo sobre la historia tributaria nacional, encarado por destacados juristas del derecho financiero.<sup>32</sup>

Sin perjuicio de la importancia de estos trabajos, tanto la teoría económica como el derecho financiero -por las características que les son propias a cada una de estas disciplinas- se enfrentan a limitaciones en relación con los criterios y las herramientas teóricas e historiográficas que suelen utilizar para dar cuenta del problema de la construcción del Estado.

La economía -y esto incluye a la historia económica- suele auxiliarse de las estadísticas fiscales para poner en relieve la forma en que los gobiernos obstaculizan o facilitan los procesos de desarrollo y crecimiento económico. Los análisis históricos fiscales producidos por economistas suelen estar guiados por objetivos más vinculados con la determinación de los grados aceptables de la intervención estatal en la economía y con responder al siguiente interrogante clásico, que la teoría económica aún no ha logrado saldar con suficiencia: ¿deben los gobiernos actuar de manera cíclica -esto es, expandiendo sus gastos en períodos de crecimiento económico- o, por el contrario, deben adoptar conductas y políticas anti-cíclicas, para poder morigerar los efectos sociales de la recesión, el desempleo o el alza creciente de los precios? A la luz de estas preocupaciones que le son propias a esa disciplina, la cuestión de cómo se constituyen los pactos de dominación política y cómo opera el monopolio fiscal en esa constitución quedan relegados, en sus análisis, a un lugar marginal.

Algo similar sucede en el campo jurídico, donde la historia fiscal es entendida y queda reducida a la tarea de ordenar de manera cronológica y puntillosa, la innumerable cantidad de leyes y jurisprudencia existente en materia impositiva. En estos casos, el Estado -la historia de cómo fue construido y qué conflictos mediaron en ese proceso de construcción- se reduce a su exteriorización jurídica y a una descripción, más sucinta o más extensa, de su arquitectura normativa.

Como excepción a las dos tendencias comentadas, podemos mencionar el trabajo de Juan Carlos Garavaglia quien dirigió, hasta pocos años antes de su muerte, un proyecto de investigación sobre la construcción estatal en los países de América Latina durante el siglo XIX, desde una perspectiva fiscal comparada que utiliza los registros presupuestarios como su principal fuente de análisis.<sup>33</sup> En uno de sus últimos artículos, Garavaglia hacía referencia al papel de las rentas y de la deuda pública en el fracaso del proyecto de construcción estatal encabezado desde la Confederación Argentina entre 1852 y 1861. Este trabajo posee, además de la consistencia de los datos que aporta, dos atributos que vale la pena mencionar: (i) la importancia de reconocerse como un aporte “desde y

---

<sup>32</sup> AA.VV. (2010). *Historia de la tributación argentina (1810-2010); homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Fiscales – ERREPAR.

<sup>33</sup> Juan Carlos Garavaglia falleció en París el 15 de enero de 2017. El proyecto que fundó -denominado “State Building Process in Latin America”- viene desarrollándose desde el año 2009 en el ámbito del Departamento de Humanidades de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

hacia” el campo específico de la historia fiscal y (ii) la formulación de algunos problemas metodológicos frecuentes que deben enfrentar los investigadores cuando abordan problemas históricos desde esta perspectiva. En el caso concreto de las rentas confederadas, Garavaglia apuntaba que:

El primer inconveniente con que choca el historiador que quiere trabajar sobre el período de la Confederación es el de las fuentes. ¿Dónde está el archivo de la Confederación Argentina? Esto es casi la pregunta del millón, pues el archivo que se hallaba en la capital de la Confederación, es decir, en la ciudad de Paraná, fue “repatriado” poco después de Pavón y distribuido entre varias reparticiones públicas. Una parte mínima está en el Archivo General de la Nación (varias cajas y legajos con documentos del Departamento de Guerra que se hallan en la sala III, Contaduría Nacional); otra, referida a las relaciones exteriores, en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y finalmente, una parte sustancial, la que incluye, nada más y nada menos, que el archivo del Departamento de Hacienda (junto con toda la documentación de la aduana más importante de la Confederación, o sea, la correspondiente al puerto de Rosario), ha desaparecido casi en su totalidad o, al menos, así nos parece después de meses de búsqueda. No hemos podido hallar los documentos referidos al Departamento de Hacienda de la Confederación ni en los archivos de Paraná, ni en los de Santa Fe, ni en los de Rosario (la historia de la búsqueda de los archivos de la aduana rosarina, merecería un artículo en sí misma) y menos todavía en los de Buenos Aires (...). Obviamente, no hubo ninguna conspiración, sino sólo desidia frente a esos papeles considerados en el Buenos Aires de aquellos años como “ajenos“, y por supuesto, también ayudó mucho nuestra proverbial pericia para maltratar archivos y bibliotecas (Garavaglia, 2010: 224-225).

Más recientemente, Garavaglia publicó dos nuevos artículos que retomaban y ampliaban el tema anterior: utilizando el texto de la Memoria del Ministerio de Hacienda del año 1863, el autor se propuso desmitificar un cliché recurrente en nuestra historiografía que sostiene que el verdadero proceso organizador del Estado y la nación en Argentina surgió luego de la batalla de Pavón, cuando los ejércitos de Buenos Aires derrotaron a los de la Confederación Argentina. En ambos artículos, Garavaglia volvió a apelar al uso de los registros fiscales y presupuestarios para dar cuenta de la validez de la hipótesis que allí planteaba.<sup>34</sup>

### **A modo de conclusión**

La historia fiscal ofrece un vasto campo de investigación sobre la formación del Estado argentino, que ha sido frecuentado por la historiografía y la teoría social sólo de una manera escasa y circunstancial.

Asimismo, es un campo que ofrece muchas posibilidades interpretativas pero que aún no termina de reconocer su especificidad. Los textos aquí comentados pueden ser tomados como expresiones aisladas de una “protohistoria fiscal”, surgidas por igual de motivaciones académicas discontinuas o de la necesidad de responder con suficiencia a interrogantes propios de las coyunturas políticas y económicas de la época en que fueron escritos.

La historia fiscal que se propone desde este artículo –rigurosa, autónoma respecto de otros

---

<sup>34</sup>Garavaglia, J. (2013). La construcción nacional en Argentina. Rentas, presupuestos y niveles de estatalidad (1856-1865). En *Prohistoria*, (20), 1-43 y Garavaglia, J. (2014). La disputa por la Nación: rentas y aduanas en la construcción estatal argentina, 1850-1865. En *Investigaciones de Historia Económica*, 10, (1), 34-45.

campos historiográficos, y específica en cuanto a sus preocupaciones y a las fuentes documentales que emplea- debería comenzar por recuperar estos viejos textos y dotarlos de nuevas significaciones.

Como contrapartida, la historiografía tradicional –incluida la historia económica- parece haber agotado sus capacidades interpretativas. Sus objetos de estudio se reiteran una y otra vez, y sus “nuevas” conclusiones resuenan, muchas veces, como ecos de cuestiones visitadas hace ya mucho tiempo.

La historia universal, escribió Borges alguna vez, quizá no sea otra cosa que la historia de las diversas entonaciones de algunas metáforas. En lo personal, prefiero pensar la historia fiscal como una renovada metáfora que intenta abrirse paso entre una variedad de entonaciones demasiado conocidas.

### Bibliografía

Agote, P. (1881). *Informe del presidente del Crédito Público Nacional D. Pedro Agote sobre la deuda pública, bancos y emisiones de papel moneda. Acuñación de monedas de la República Argentina*. Buenos Aires: La Tribuna Nacional.

\_\_\_\_\_ (1884). *Informe del presidente del Crédito Público Nacional Pedro Agote sobre la deuda pública, bancos y acuñación de moneda*. Libro II. Buenos Aires: La Universidad.

\_\_\_\_\_ (1885). *Informe del presidente del Crédito Público Nacional Pedro Agote sobre la deuda pública, bancos, acuñación de moneda y Presupuestos y Leyes de impuestos de la Nación y las Provincias*. Libro III. Buenos Aires: La Universidad.

\_\_\_\_\_ (1887). *Informe del presidente del Crédito Público Nacional Pedro Agote sobre la deuda pública, bancos, acuñación de moneda y Presupuestos y Leyes de impuestos de la Nación y las Provincias*. Libro IV. Buenos Aires: Guillermo Kraft.

Alberdi, J. B. (1954). *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Buenos Aires: Luz del Día.

Cué, A. (1996). Entrevista a Herbert S. Klein. Las cuentas del imperio español en América”. *América latina en la historia económica. Boletín de fuentes*, (5), 93-103.

Elias, N. (2016). *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Finer, S. (1983). Ciencia política e historia del gobierno. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 36, 7-28.

Garavaglia, J. (2010). Rentas, deuda pública y construcción estatal: la Confederación Argentina, 1852-1861”. *Desarrollo Económico*, 50, (198), 223-248.

Halperín Donghi, T. (2005). *Guerra y Finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo.

Klein, H. (1998). *The American Finances of the Spanish Empire. Royal Income and Expenditures in Colonial Mexico, Peru and Bolivia, 1680-1809*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Nettl, J. (1968). The State as a Conceptual Variable. *World Politics*, 20, (4), 559-592.

Oszlak, O. (1978). Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En *Estudios CEDES*, I, (3), 5-45

Oszlak, O. (1979) Formación histórica del estado argentino: la conquista del Orden. I Seminario Latinoamericano de Políticas Públicas, Sao Paulo, noviembre de 1979. Disponible en:

<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20conquista%20del%20orden.pdf>

Oszlak, O. (1997). *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.

Pasquino, G. (2011). “Orden político y democratización”. *Revista SAAP*. 5 (2), 423-435.

Peres Costa, W. (2000). Finanças e construção do Estado: fontes para o estudo da história tributária no Brasil do século XIX. *América Latina en la Historia Económica*, 15, (13-14), 51-67.

Prebisch, R. (1921). Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del Dr. Norberto Piñero. *Revista de Ciencias Económicas*, (2), 3, 190-205.

Ravignani, Emilio. (2014). Las finanzas argentinas desde 1810 a 1829. *Serie Las Tesis del Ravignani*, (1), 37-84. Buenos Aires: Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”.

Quesada, E. (2011). *La época de Rosas*. Buenos Aires: Editorial Urbanita.

Tilly, C. (2006). Guerra y construcción del estado como crimen organizado. *Relaciones Internacionales*. (5), 1-26.

La perspectiva fiscal en los estudios históricos acerca de la formación del Estado en...  
Rubén Manasés Achdjian

Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/52.html>