

**FISCALIDAD EN EL NOROESTE ARGENTINO: LA
INTERVENCIÓN DE LOS JEFES POLÍTICOS COMO AGENTES
DE RECAUDACIÓN FISCAL -
SALTA 1855-1863**

**(TAXATION IN THE ARGENTINEAN NORTHWEST: THE ACTION
OF DE POLITICAL CHIEFS AS TAX-COLLECTORS OF THE
PROVINCIAL GOVERNMENT -
SALTA 1855-1863)**

Rosana Jimena Flores*

CIUNSa, proyecto N° 1353, Av. Bolivia 5150, rosanaflo@yahoo.com.ar

Resumen: La década de 1852-1863 constituye un período de transición que marca el inicio de la institucionalización del Estado nacional y que, entre otros aspectos, se caracteriza por las tensiones entre sectores que luchan por el poder manifestando prácticas facciosas, situación de la que la provincia de Salta no fue ajena. En este trabajo se explica cómo, en ese contexto, el Estado provincial salteño a través de la Constitución de 1855 reorganizó las finanzas y la recaudación pública, poniendo en funcionamiento nuevas instituciones y actores políticos que presidirán un determinado régimen político-económico. Entre estas instituciones y actores, la instauración del jefe político, con amplios poderes, implicó una centralización de la recaudación fiscal, a través del cobro de impuestos directos, fundamentados en una contribución equitativa, según la visión liberal. Los objetivos de este trabajo apuntan tanto a analizar la instauración del sistema fiscal en Salta como base del Estado provincial y las tensiones que este proceso generó entre los sectores que debían tributar, como a comprender el papel que en esta nueva organización fiscal desarrollaron los jefes políticos. Las principales fuentes consideradas para este trabajo son recopilaciones de leyes, libros de hacienda, diarios provinciales y correspondencia oficial. Las mismas son trabajadas con criterios cualitativos.

Abstract: The decade of 1852-1863 is a transition period that marks the beginning of the institutionalization of the national state and that among other things is characterized by tensions, fighting for their practical manifestations factional power, status of the province of Salta no was employed. This paper explains how, in this context, the Salta provincial government through the Constitution of 1855 reorganized the finance and public revenue by operating new institutions and political actors who will preside over a particular political-economic regime. Among these institutions and actors, the establishment of political leader with broad powers, entailed a centralization of tax collection through direct taxation, based on an equitable contribution, according to the liberal vision. The objectives of this study point to both analyze the introduction of the tax system as a basis Salta provincial government and that this process generated tensions between the sectors to be taxed, as to understand the role that this new tax organization developed the political leaders. The main sources for this work are considered compilations of laws, finance books, journals and correspondence provincial official. They are worked with qualitative criteria.

Palabras clave: Sistema fiscal; Jefes políticos; Contribución directa

Keywords: Tax system, Chief political; Direct contribution

1-Introducción

Las finanzas públicas de los Estados provinciales en el siglo XIX han empezado a suscitar atención por parte de historiadores. En la historiografía latinoamericana se destacan los estudios sobre fiscalidad colonial de Herbert Klein, John Te Paske, Carlos Marichal, Pedro Pérez Herrero¹ y otros que han contribuido a una mejor comprensión de la coyuntura económica de fines del siglo XVIII. Para el caso rioplatense disponemos de algunas obras como la de Tulio Halperin Dongui, quien estudió la fiscalidad para los años de la independencia,² y un conjunto de trabajos sobre finanzas de la provincia de Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX. Una línea de esos estudios se ha orientado a esclarecer la composición de los ingresos públicos, la participación de los diferentes tributos en la recaudación total y su relación con el desempeño de la economía.³ Otros autores han tomado casos provinciales que han empezado a matizar la visión historiográfica.⁴ Para la segunda mitad del siglo XIX tenemos los trabajos de María Alejandra Irigoin, quien estudia la política monetaria y fiscal de la provincia de Buenos Aires en la década de 1850, y el de María Fernanda Justiniano y María Elina Tejerina⁵, quienes analizan los presupuestos en el último cuarto de siglo de la provincia de Salta. La preocupación por entender el funcionamiento del sistema fiscal fue intensa en los años de la organización nacional; así llamó la atención de pensadores como Juan Bautista Alberdi y Mariano Fraguero.⁶ Estos estudios, la mayoría

¹ Pérez Herrero, Pedro: *Plata y Libranzas. La articulación comercial del México Borbónico*. Colegio de México, (México:1988). Te Paske, John y Klein Herbert: *Royal Treasuries of the Spanish Empire in America* (3 vol). Marichal Carlos: *Finanzas del Estado Mexicano desde la independencia hasta la república restaurada*. Instituto José María Luis Mora,(México:2000).

² Halperin Dongui, Tulio: *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado Argentino*. (Bs. As.: Ed. Belgrano: 1982).

³ Uno de los trabajos pioneros y clásico hoy para la Argentina será el libro de Miron Burgin (1960), que dio el puntapié inicial al estudio moderno de las cuentas provinciales.

⁴ En los últimos años, han aparecido estudios sobre las finanzas provinciales para Córdoba, Romano Silvia "Finanzas públicas de la provincia de Córdoba 1830-1855", en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, 2do semestre (Bs. As. 1992), 99-147. Para Corrientes, Chiaramonte, José Carlos, *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes*, primera mitad del siglo XIX (Buenos Aires: 1992). Para Mendoza, Luis Alberto Coria, *Las Finanzas provinciales en tiempo de Rosas*, en *Annales AAEP*(Mendoza:1998)

⁵ Justiniano María F. y Tejerina María Elina "Estado, finanzas y familias: los presupuestos provinciales y su ejecución. El caso de la provincia de Salta (1880-1914)" Revista Andes16 (enero/diciembre 2004): 120-145

⁶ Ambos tuvieron activa participación en el proceso de 1852-1862. Entre sus obras pueden consultarse Fraguero M: *Organización del crédito*, Ed. Raigal; Bs. As. ,1954. Con relación al

de los cuales se basan en la estrecha relación entre economía y fiscalidad, han contribuido a ilustrar mejor el desempeño económico en el pasado; no obstante, el análisis de los sistemas fiscales puede ser útil para iluminar aspectos poco estudiados del proceso de construcción y consolidación del Estado. Consideramos que en la fiscalidad confluyen tres conjuntos de indagación: en primer lugar, existe una importante vinculación entre la actividad económica y la actividad impositiva; por otra parte, la capacidad de recaudar impuestos es un indudable indicador del poder alcanzado por el Estado frente a la sociedad; y por último, los sistemas fiscales se relacionan de un modo particular con la sociedad.

La década de 1852-1863 constituye un período de transición que marca el inicio de la institucionalización del Estado nacional y que, entre otros aspectos, se caracteriza por las tensiones entre sectores que luchan por el poder manifestando prácticas facciosas, situación de la que la provincia de Salta no fue ajena. En este trabajo se explica cómo, en ese contexto, el Estado provincial salteño a través de la Constitución de 1855 reorganizó las finanzas y la recaudación pública, poniendo en funcionamiento nuevas instituciones y actores políticos que presidirán un determinado régimen político-económico. El proceso de construcción de un sistema fiscal nacional marcó tres espacios impositivos: el nacional, el provincial y el municipal. Entre las instituciones y actores surgidos en el Estado provincial salteño, la instauración del jefe político, con amplios y múltiples poderes, implicó una centralización de la recaudación fiscal, a través del cobro de impuestos directos, fundamentados en una contribución equitativa, según la visión liberal. Los objetivos de este trabajo apuntan tanto a analizar la instauración del sistema fiscal en Salta como base del Estado provincial para asumir los presupuestos y las tensiones que este proceso generó entre los sectores que debían tributar, como a comprender el papel que en esta nueva organización fiscal desarrollaron los jefes políticos.

En primer término, revisaremos los rasgos principales de la estructura fiscal de la provincia en los años previos a 1853; en un segundo momento, revisaremos las modificaciones producidas a partir de la sanción de la

pensamiento económico de Alberdi, puede consultarse Alberdi Juan B: *Sistema Económico y rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*,(Bs. As Ed. Bernal:1979)

Constitución provincial y la instauración del jefe político, y por último analizaremos las tensiones que provocaron las modificaciones introducidas.

2. Finanzas provinciales: Salta en la primera mitad del siglo XIX

El sistema fiscal en Salta en la primera mitad del siglo XIX, es un tema poco abordado por la historiografía local o regional. Sin embargo, existen algunos trabajos descriptivos que brindan un panorama del sistema impositivo provincial. Entre estos estudios acerca de las finanzas públicas de la provincia de Salta, se encuentra el trabajo de la Cuesta Figueroa la cual se centra en el análisis de las recaudaciones fiscales y considera que las mismas no forman parte de una planificación económica a largo plazo por parte del nuevo Estado, sino que se hace uso de los impuestos solo para afrontar las necesidades económicas inmediatas⁷. Este análisis se separa muy poco de la visión planteada por Burgin.

Pero, hace una descripción de la organización de la estructura administrativa establecida en 1823 por el primer Reglamento de Hacienda de Salta y la organización de las rentas provinciales. En el mismo se establecía una Administración General de Hacienda (AGH), encabezado por un ministro a cargo de la recaudación de impuesto, la administración de la Aduana, la asignación de los gastos, el registro de los movimientos contables. En 1828 la AGH se subdividió en las oficinas de Hacienda, la Colecturía y la Tesorería⁸. En esta reorganización, la figura principal del sistema era el Tesorero, funcionario a sueldo del gobierno provincial que residía en la ciudad capital y era el máximo responsable de la percepción de todos los tributos que no fueran rematados. La existencia de este funcionario, que respondía directamente al gobernador, de algún modo implicaba que la administración fiscal era un resorte exclusivo del poder central.

En este sentido, se establecía paralelamente y bajo dependencia de la Tesorería, Receptorías de Rentas en los distintos departamentos de la provincia que eran designados también por el gobernador. Para la designación de estos funcionarios se tenían en cuenta sus antecedentes, preferentemente los referidos a la respetabilidad, percibiendo el 6% de los recaudado.

⁷ De la Cuesta, Marta, Organización Institucional de Salta, 1821-1855. (Salta: 1999)

⁸ De la Cuesta, Marta, Organización Institucional de Salta, 35-37

Al concentrarse los ingresos del erario provincial en los impuestos aduaneros, fue posible concentrar en pocas manos la administración y la recaudación de los mismos, pues no se necesita contar con un gran número de empleados para llevar adelante la tarea de una manera relativamente eficaz. El estado se reserva el cobro y la administración, y el resto los remata a particulares para su cobro.

Desde otra perspectiva historiográfica, Paz y Nakhle nos ofrecen un trabajo pionero de las finanzas de la provincia que matiza la imagen planteada por Burgin y de la Cuesta. Explican que a las finanzas inestables de la década del 1830 le sucedió una época de estabilidad y expansión de los recursos desde 1845.

En cuanto a la estructura de los ingresos fiscales se constata la abultada carga de impuestos al comercio en todo el periodo. Demostrando el dinamismo y la centralidad del sector de grandes comerciantes salteños. En cuanto a los egresos, se destaca la carga militar, sobre todo hasta comienzos de la década de 1840, y su posterior declinación que permite el alza de los gastos administrativos. Con respecto a la carga impositiva estuvo concentrada en los gravámenes indirectos que recaían sobre toda la población. Salta no era una provincia completamente endeudada entre 1829-1852 (como lo eran Entre Ríos y Santa Fe) pero tampoco reflejan la estabilidad o prosperidad financiera (como Buenos Aires)⁹.

En suma, un sistema impositivo basado fundamentalmente en lo producido por las rentas aduaneras, una administración fiscal centralizada a nivel del gobierno provincial con una estructura administrativa muy débil; el predominio de impuestos indirectos sobre los directos y la supervivencia de tributos de carácter confiscatorio, son algunos de los rasgos principales de la fiscalidad provincial entre 1830 y 1852. Desde un punto de vista político permitió al estado provincial contar con recursos suficientes para afrontar un gasto público que se agotaba muchas veces en sufragar los gastos de la guerra.

⁹ Paz Gustavo y Nakhle Guillermo, Finanzas Provinciales: Salta, 1829-1852. En prensa.

3. Salta en los tiempos de la Confederación Argentina

La coyuntura política de 1852 a 1862 -período de la denominada Organización Constitucional y secesión entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires- consolidó el criterio de la soberanía del pueblo y colocó a la figura del ciudadano en la base de toda legitimidad. Así, la Constitución de 1852, otorgó un marco jurídico a las libertades y creó las condiciones de una estructura de representación, dándole al Estado una única soberanía y formas de intervención reservadas en otros tiempos a las provincias. En este proceso aparecieron dos ámbitos prioritarios para el estado y para los gobiernos: el de las rentas y el de la centralización militar.

En el caso de las rentas, se partió de la premisa liberal de que el ciudadano no sólo debía ser visto como el portador de derechos soberanos sino también como el sostén material del Estado. Montar un sistema rentístico de nivel nacional implicó definir el alcance de los tributos y las transferencias de las prerrogativas de los gobiernos locales al Estado nacional, con la respectiva supresión de las aduanas interiores y la sujeción de toda oficina de recaudación, tendiendo a uniformar y lograr mayor eficiencia operativa, a fin de diagramar un sistema complejo de remesas y gastos¹⁰.

En el caso de Salta, que formaba parte de la Confederación, y por tanto aceptaba la vigencia de la Constitución de 1853, uno de los primeros asuntos a resolver era el de implementar un gravamen que pudiera reemplazar a los derechos aduaneros como principal fuente de ingresos del fisco provincial, el impuesto que cubrirá este vacío será la contribución directa. Este gravamen fue cedido por la Nación a los Estados Provinciales. Se trataba de un impuesto que gravaba por un lado la propiedad inmobiliaria a razón de una tasa anual al 4 por sobre el valor.

Este nuevo impuesto planteaba una serie de inconvenientes. Por un lado, su recaudación implicaba una tarea administrativa más compleja que las requeridas por los viejos impuestos aduaneros; había que valorar los bienes muebles e inmuebles para poder fijar el monto a pagar por cada contribuyente. Y por otro el de contar con agentes que llevaran a cabo este sistema.

¹⁰ Bonaudo, Marta Introducción, en *Nueva Historia Argentina. Liberalismo, estado y orden burgués. 1852-1880*". M. Bonaudo (dir.).(Bs. As. Ed, Planeta :1999) ; 10-25

4-Los impuestos directos y el sistema de control

La solvencia financiera de un Estado es producto de la administración de los recursos con que cuenta, es decir de la correspondencia entre el ingreso y el gasto público. Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes¹¹ afirman que en la Constitución Argentina, las leyes presupuestarias y fiscales se establecieron según ciertos principios liberales, los cuales son:

- La adopción del dogma del equilibrio presupuestario con la consecuente presentación anual de egresos e ingresos del Estado a fin de cumplir con la legalidad.
- La idea de capacidad de pago que establece una equidad proporcional, al plantear que los ciudadanos deben contribuir a financiar el Estado en proporción de sus ingresos.
- El principio de generalidad que termina con los privilegios fiscales, ya que asegura que nadie queda exento de tributar y que los impuestos sean iguales para todas las personas dentro de un territorio.
- La concepción de equidad territorial, que establece que los ciudadanos tienen que estar sometidos a idénticos impuestos en el territorio del Estado.
- El principio de coherencia y simplificación de los impuestos que propugnan que los tributos deben ser pocos y que deben evitarse las dobles imposiciones.

Este complejo económico es lo que hace a la Hacienda pública como el conjunto de bienes, rentas e impuestos. Efectivamente, la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y la Provincial de 1855, no sólo planteó una modificación de las reglas políticas sino también económicas, particularmente de la Hacienda Pública, que reguló el orden de las Finanzas del Estado.

Así, la Constitución Nacional derogó las aduanas interiores y tal situación obligó a las distintas provincias a reformar sus sistemas fiscales con el objetivo de evitar el déficit presupuestario y solventar la burocracia emergente de este período. En consecuencia fue en el seno de cada provincia

¹¹ Comín, Francisco y Díaz Fuentes Daniel, "La evolución de la hacienda pública en Argentina, España y México, 1820-18940". Ponencia presentada en el XIV International Economic History Congreso (Heslisky:2006)

donde se reguló la recaudación de las Finanzas públicas, subordinadas al marco de las leyes nacionales.

Por ley del poder legislativo provincial de 1855, se creó y reglamentó la contribución directa. Esta estuvo en conformidad a las leyes nacionales que se aprobaron en diciembre de 1853, las cuales establecían los Estatutos de Hacienda y Crédito, y crearon la contribución directa en reemplazo del diezmo, quedando la contribución territorial y mobiliaria en manos de los estados provinciales de acuerdo a la ley nacional de diciembre de 1854¹². De esta manera, la provincia de Salta primero debía centralizar, organizar y reglamentar la recaudación fiscal y para ello creó una Oficina de Administración de Rentas Provinciales con la denominación de Colecturía General de Rentas cuya obligación fue la recaudación y distribución de las Rentas Públicas.

La creación de la Colecturía como única institución encargada de las rentas, generó administración centralizada cuyos efectos estuvieron muy relacionados a la reorganización y reglamentación de impuestos. Por otro lado en cuanto a la recaudación debió apuntar a una descentralización y consolidar la división administrativa de la provincia¹³. Así, paralelamente, se encargaba a los nuevos agentes: Fiscal de Hacienda, Jefes Políticos o comisionados, la responsabilidad de la recaudación de los impuestos Directos.

En este contexto, fue casi imprescindible el ordenamiento del impuesto territorial y el mobiliaria que fueron las primeras iniciativas de organización administrativa e impositiva de este período.

Si bien, en 1855 el Estado provincial aprobara el reglamento general de la contribución directa conforme a la Constitución Nacional, es a través de la ley de tierras públicas (1856) por la cual se explicitó el proceso de recaudación. En el artículo primero de esta ley se estableció:

“Toda propiedad territorial urbana, rural o enfiteútica enajenable, que se conoce como bien raíz en el territorio de la provincia está sujeta a un canon anual de cuatro pesos por mil sobre su valor intrínseco como lo prescribe el Artículo 1° Titulo 8° del Estatuto de Hacienda y crédito

¹² Sola, Manuel y Aráoz, José (comps.) Disposiciones Fiscales de Salta. (Salta: 1882), 35-38.

¹³ Registro Oficial de la Provincia de Salta; ley de noviembre de 1855.

sancionado por el Soberano Congreso Constituyente el nueve de diciembre de 1853”¹⁴

Por este motivo, se dispuso la tasación de las propiedades y la creación de un Registro General. Para esto, se encomendó a una Comisión especial nombrada por el ejecutivo provincial la elaboración de un catastro territorial de todas las propiedades raíces en donde constaran las fincas con especificación de: ubicación, extensión, uso al que este destinadas, nombre de propietarios y valor en que se estima.¹⁵

Ese mismo año, se aprobó la reglamentación de la recaudación de la contribución territorial y mobiliaria. Donde se instituía que el Colector General enviara una copia de los catastros elaborados de la contribución territorial y mobiliaria a los Jefes Políticos de los Distritos, para que estos transmitan a los Jefes Políticos departamentales, en la parte que comprenda con el departamento¹⁶.

De esta manera el Gobierno Provincial no solo centralizaba y controlaba el funcionamiento de las comisiones especiales que siempre serán nombrados por el poder ejecutivo sino que establecía que la rectificación sobre lo asentado en los catastros generales seria realizados cada cuatro años y solo se incorporaba lo informado por el Jefe Político.

En este sentido, la contribución directa pasaba a ser uno de los elementos principales del nuevo sistema fiscal establecido a partir de 1855, pero junto a este nuevo tributo, se desarrollaron otros que aunque existían, se resignificaron convirtiéndose en fuentes de ingreso significativos para el fisco provincia; tal es el caso de los derechos de patentes.

El derecho de patentes fue reglamentado y establecido dos años después. La recaudación de este tributo se incrementó a medida que el crecimiento de la economía fue agregando nuevas actividades y también quedará bajo la órbita del Jefe Político.

La tabla 1 nos muestra la participación de cada uno de estos ramos en los ingresos presupuestados. Se advierte que la contribución directa y de

¹⁴ Diario *El Comercio*, Salta, 9 de mayo de 1857.

¹⁵ Registro Oficial de la provincia de Salta: "Artículo 5°. Se establece que el precio de la finca se estimara por el de su área o suelo, su edificio y todo lo que halle fijado en ella de modo radical y permanente, sin comprenderse ganado, sementeras, muebles, etc. y otros ya grabados con impuestos municipales."

¹⁶ Registro Oficial de la provincia de Salta: ley de 25 de Octubre de 1857

patentes empezara a ser la principal fuente de ingreso durante. Por otro lado es de destacar que los empréstitos siguen siendo un ingreso naturalizado, en el presupuesto aunque ahora, salvo el del 1861 no son forzados.

Cuadro 1

| | 1856 | 1857 | 1858 | 1859 | 1860 | 1861 | 1862 |
|--------------------------------|------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Alcabala | 3.670,4 | 4.004,7 ½ | 3.407,67 | 3.446,66 | 4.216,6 | 1634,98 | 3.457,55 |
| Ramo Consular | 995,4 | | | | | | |
| Hacienda común | 4.157,5 ½ | 11.476,2 ½ | 9.447,14 | 2.038,28 | 2.380,15 | | |
| Propios | 5.781 | 11.980 ½ | 1.028,7 | | | | |
| Papel sellado | 4.024 2/8 | 3.643,7 ½ | 5.117,4 ½ | 2.206,52 | 3.103,62 | 1267,08 | 9058,63 |
| Patentes | 7.711,4 ½ | 6.151,1 | 6.680,79 | 5.957,65 | 5.948,80 | 1.297,38 | 2.392,58 |
| Depósitos | 2.693 | 243,4 | 111 | | | | |
| Derecho 5% | 2.139,5 | 2.480,4 | 550 | 40 | | | |
| Capellanías | 2.500 | ----- -- | ----- | 420 | | | |
| Empréstitos | 3.829,2 | 1.750 | 2500 | 3100 | 4.800 | 5000 | 4253 |
| Derecho territorial | 4.182,2 | 7.252, ½ | | 6.266 | 9.336,26 | 1.684,33 | 6584,22 |
| Cont. Mobiliaria | ----- - | 7.453,6 ½ | | | | 3027,33 | 6684,7 |
| Herencias transversales | ----- | ----- | 807,3 | 120 | 697,22 | 445 | 1101,6 |
| Deuda exigible | ----- | ----- | 800 | | | | |
| Ramo harina | | | | 3.801,25 | 3.816,25 | | |
| Guía de ganado | | | | | 112,48 | 94,98 | |
| Subvención Nal | | | | 4.949 | 4.000 | | 2.697,15 |
| Venta Tierra Publica | | | | | | 1500 | 1705 |
| Total ingreso | 41.684,3 | 56.435,4 | 30.459,95 | 32.418,37 | 44.416,92 | 15.951,08 | 37.934,43 |
| % de CD | 10% | 36,95% | 21,93% | 37,61 | 34,40% | 37,67% | 41,28% |

5-El papel del jefe político en la recaudación fiscal

A diferencia de lo que sucedió en Santa Fe y Córdoba, donde la jefatura política fue impuesta por un decreto legislativo¹⁷, en Salta esta institución fue establecida por la Constitución provincial de 1855 junto a la organización gobierno municipal, la creación de la institución policial en cada departamento y la organización de la hacienda pública. En otras palabras, fue la Constitución la que dio la forma jurídica a la figura de este nuevo actor político.

¹⁷ Cfr. Bonaudo, Marta "Las élites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la jefatura política", en Hilda. Sabato y Alberto Lettieri (comps.) *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas votos y voces* (Bs. As.: FCE, 2003) y Pavoni, N., Las jefaturas políticas y su incidencia en el clientelismo rural: Córdoba 1870-1890. En: *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, (Córdoba, Área de Historia del CIFYH-UNC, 123-151)

En efecto, la Constitución provincial estableció -en el cap. XVIII- que en el régimen político se instauraría un jefe político en cada departamento y que sus funciones en esta etapa de organización provincial, será el de vigilar el orden público, recaudar las contribuciones y celar el contrabando. Estos jefes dependían, a su vez, de los jefes políticos de los distritos judiciales en que estaba dividida la provincia de Salta¹⁸. Estos últimos, tenían como tarea vigilar el orden público y el cumplimiento de leyes, así como hacer cumplir los reglamentos y órdenes que emanaran del gobierno provincial. Ambos rangos de jefes políticos, eran nombrados por el gobernador de cuya autoridad dependían. Es este sentido, estos jefes operaban con amplias atribuciones en lo que hacía al orden público, a la justicia correccional, a la sanidad y al fomento y al desarrollo.

El nombramiento de los primeros jefes políticos fue realizado en febrero de 1857, por el gobernador General Dionisio Puch (1856-1857) en uso de las facultades otorgadas por la Constitución. Tanto en estos primeros nombramientos como en los sucesivos, en todos los casos los mismos recayeron en personas de suma confianza del gobernador de turno. Resaltando siempre que eran los comisionados directos del gobernador.

A estos primeros jefes políticos también se les encomendó el establecimiento de postas militares que pusieran en relación directa los departamentos de su distrito con el gobierno provincial. Con igual finalidad, el poder ejecutivo debía realizar visitas anuales para reforzar los lazos con los jefes políticos y la población de sus departamentos.

Pero el principal objetivo en momentos de la organización provincial será el de recaudar la contribución directa. Ese mismo año el gobierno provincial determinó esta función, nombrándolos recaudadores de la contribución directa. En este sentido, se estipuló la remuneración por dicha actividad de 5% del derecho territorial y 12% de derecho mobiliario. Paralelamente se comisionó a

¹⁸ Constitución Provincial de Salta, 1855. Establece en el Capítulo XIV la división en distritos Judiciales: Salta, Caldera, Campo Santo, **la capital Salta**, Cerrillos, Chicoana, Guachipas, y Rosario, **la capital Rosario**, Molinos, San Carlos, Carmen y Cachila, **capital Molinos**, Rosario de la Frontera, Candelaria y Anta, la capital Rosario, Orán, Santa Victoria e Iruya, **la capital Orán**.

los Jueces de Paz y los jefes militares, como auxiliares para el cobro del impuesto¹⁹.

Al respecto el Gobernador Dionisio Puch en la memoria de su gobierno decía lo siguiente:

“La Campaña pide una atención preferente. Uno de los vicios de nuestra política interior ha sido hasta aquí el descuido casi completo de los intereses que no pertenecían a la capital, como si la fuerza, la riqueza y el porvenir de la Provincia no estuvieran en sus campos más bien que en su ciudad.

Los Jefes Políticos de Distrito lo mismo que los de Departamento quedan también instituidos. Tan útiles, tan oportunos he hallado a estos nuevos funcionarios que sin ellos tengo la seguridad de que sería muy imperfecto y deficiente el movimiento administrativo²⁰”

Así, el gobierno expedirá leyes y decretos para acompañar el funcionamiento y accionar de los jefes políticos que serán remitidos a cada uno de los departamentos como respaldo jurídico. Pero es en 1863 donde vemos a los Jefes Políticos como agentes del Gobierno Provincial con funciones específicas reglamentadas donde se delimita sus funciones fiscales; políticas y sociales como encargados de la recién reglamentada Policía de Campaña²¹

Este reglamento define tres esferas de su jurisdicción: la fiscal; la social, a través del control y la política.

En cuestión fiscal los Jefes Políticos dependen inmediatamente del Colector General, quien podía solicitar juicio, ya sea por faltas en el cumplimiento de su deber o por defraudaciones o malversación de los fondos fiscales.

Así mismo, forma parte de las Comisiones Departamental, junto al presidente Municipal y Juez de Paz para recibir los reclamos interpuestos por los propietarios-contribuyentes. Es esta comisión es quien determina si la petición es aceptable o no. Pero la resolución era tomada por el Jefe Político, cuya resolución en tema de recaudación de impuestos era inapelable²².

¹⁹ Registro Oficial de la Provincia de Salta. Ley del 27 de Abril de 1857

²⁰ Memoria del Gobierno de Dionisio Puch 1857, Salta, Imprenta de la Patria. En: Biblioteca Zambrano AyBHS

²¹ Recopilación Oficial de la provincia de Salta. Salta, Imprenta de la Patria. Ley de 10 de Enero de 1863 Reglamento de la Policía de Campaña

²² Recopilación Oficial de la provincia de Salta. Salta, Imprenta de la Patria. Ley de 10 de Enero de 1863 Reglamento de la Policía de Campaña. Primera Parte.

Por otro lado, la nueva reglamentación de la Contribución territorial y mobiliaria²³ establecía que cuando se vencieren los términos de las fechas de pago, y no se hiciere efectivo, los Jefes Políticos y el Colector General procederán a hacerlo de manera afectiva a través del inmediato embargo y otras especies del deudor, previa tasación. Así mismo se le encomendaba la comunicación de toda situación de tema rentístico con el Fiscal de Hacienda con quien se procederá al inicio de una causa para el cobro de los deudores o infractores. Es descriptiva, algunas notas y sumarios enviados por los Jefes Políticos al Gobernador que manifiestan de alguna manera la praxis de su órbita en el espacio provincial:

Paso a manos del Gobernador una nota del Jefe Político del Departamento de Cachi con una sumaria información sobre fraudes cometidos por Pedro Cuisa de la contribución mobiliaria, a fin de que el gobierno se sirva mandarle el curso debido, y para que se lo estimare conveniente ordene mantenga en depósito 400 pesos que se le han encontrado al prófugo Cuisa, hasta que se esclarezca el derecho del fisco²⁴.

Con respecto a la esfera social, eran los responsables de la conservación del orden y las buenas costumbres, debiendo tomar medidas preventivas para evitar desórdenes y delitos. Por esto, se les solicitaba la concurrencia personalmente a todas las fiestas que se celebren en el departamento para conservar el orden. *“Como tampoco permitir que persona alguna sufra insulto o agravio de cualquiera y en cualquier lugar que sea sin proceder en el acto al arresto del agravante y condenarlo a una multa”.*

Por otro lado, se les encomendaba una activa vigilancia respecto de “los vagos y malentretidos” de uno u otro sexo. Como así también, ejercer activa e inmediata vigilancia sobre los que fueren conocidamente díscolos a fin de evitar sus demasías²⁵.

Las decisiones, resoluciones establecidas por los Jefes Políticos, eran solo rebatidas por el Gobernador. Este mismo reglamento establecía cuando actuaba este último:

²³ Recopilación oficial de la provincia de Salta; ley de 1862

²⁴ Ay B H S, Copiador 248

²⁵ Recopilación Oficial de la provincia de Salta. Reglamento de Policía de Campaña de 1863

“Por negligencia o abandono en el cumplimiento de sus deberes y pueden ser acusados o denunciados por cualquiera, advirtiéndose que en este segundo caso la acusación o denuncia solo podrá dirigirse al Gobierno, pero nunca al Juzgado ordinario, como los casos de abuso de autoridad”²⁶

En este sentido, el Jefe Político empezó a controlar un espacio multifuncional. Esta nueva configuración del régimen del Estado Provincial de Salta, brindó estos nuevos actores políticos que actuaban en toda la extensión del territorio, confiriéndoles cada vez un control jurídico, social, fiscal y político. No es tema de este trabajo pero su participación mediadora en cuestiones políticas será también de vital importancia para el sistema político y electoral de la provincia como el de recaudación.

6-Resistencia al pago de las contribuciones directas

La Constitución de 1852, otorgó un marco jurídico a las libertades y creó las condiciones de una estructura de representación, dándole al Estado una única soberanía y formas de intervención reservadas en otros tiempos a las provincias. En este proceso aparecieron dos ámbitos prioritarios para el estado y para los gobiernos: el de las rentas y el de la centralización militar.

En el caso de las rentas, se partió de la premisa liberal de que el ciudadano no sólo debía ser visto como el portador de derechos soberanos sino también como el sostén material del Estado. Montar un sistema rentístico de nivel nacional implicó definir el alcance de los tributos y las transferencias de las prerrogativas de los gobiernos locales al Estado nacional, con la respectiva supresión de las aduanas interiores y la sujeción de toda oficina de recaudación, tendiendo a uniformar y lograr mayor eficiencia operativa, a fin de diagramar un sistema complejo de remesas y gastos²⁷.

En este sentido, consideramos que el establecimiento de la Contribución Directa formaba parte del nuevo pacto fiscal donde la participación del ciudadano contribuyente es muy importante. Pero esta nueva concepción debía ser ¿consensuada o impuesta?

²⁶ Idem

²⁷ Bonaudo, Marta, Introducción, en Nueva Historia Argentina, 16-20.

La empiria nos demuestra que el Gobierno Provincial trato a través de sus agentes recaudadores de concientizar la adhesión a este nuevo sistema. Sin embargo, utilizo distintos medios coercitivos para llevarlo a cabo, pero aun así no se logró la eficacia y eficiencia expresada por el estado provincial.

El gobernador Dionisio Puch, expresaba en 1857:

“El presupuesto de la renta como el de gastos, pide tiempo y paciencia para regularse.

La propiedad territorial ha pagado casi su totalidad la suma relativa al año anterior 1856, y debe la relativa al año anterior 1856, y debe la relativa al año actual de 1857. La referente al ganado debe una y la otra a escepcion de alguna pequeñas cantidades ya recogidas.

Debo observar que el catastro sobre propiedad territorial levantado en el año anterior, según los documentos del Colector es de 7812 pesos. Estas cifras revelan la imperfección del trabajo y la urgente necesidad de rectificarlo. Para ejecutarlo con ecsito esa operación, bastará que los agentes comisionados y Jefes Políticos se ciñan escrupulosamente a lo mandado por la ley y el derecho de la materia, y que dichos agentes sean suficientemente compensados²⁸”

Esta exposición de la situación, expresaba las medidas que había tomado en su gestión a cargo del ejecutivo. En una Circular con respecto al impuesto mobiliario se expresa la necesidad de construir un nuevo consenso fiscal entre los contribuyentes para asegurar el cobro:

“En el deber de cumplir con la ley que ha sancionado la Honorable Representación, ordenando entre otras cosas el catastro de la propiedad mobiliaria, referente al ganado. (...) Se recomienda a Usted que al cobrar dicha contribución ponga de manifiesto al contribuyente. Que la suma que hoy paga al Estado para que le asegure su vida, sus intereses y sus derechos de ciudadano, es mui inferior respecto de lo que pagaría en el caso de hallarse subsistente el impuesto que antes de ahora reconocía bajo en nombre de diezmos (...) para averiguar lo que paga hoy no hay mas que multiplicar aquellas 130 cabezas por los cuatro céntimos del impuesto. Y resulta que solo paga cinco pesos sin tener por eso ninguna

²⁸ Memoria del Gobierno de Dionisio Puch 1857, Salta, Imprenta de la Patria. En: Biblioteca Zambrano AyBHS

de las seguridades que hoy le presta el nuevo orden de cosas y la Constitución del Estado. (...) el gobierno piensa que en la Provincia no existirá ningún Ciudadano que no sea bastante inteligente y leal para que pretenda defraudar al Erario, mucho menos para negar a Usted su debida cooperación a fin de que en todas sus partes se obtenga el resultado que los poderes públicos han tenido en vista al formular el impuesto actual”²⁹

Del documento expuesto podemos reflexionar que el impuesto mobiliario es planteado como un reemplazo del diezmo, favoreciendo al *ciudadano* no solo por la disminución del valor de pago de dicho impuesto sino también por los beneficios que le reportaría a esta nueva figura *de ciudadano contribuyente*.

Por otro lado, paralelamente se emitía leyes y decretos sancionando el incumplimiento del pago de los impuestos por parte de los contribuyentes. Así, por ejemplo, en 1857, el Ejecutivo emitió el siguiente decreto:

Art. 1º Todo deudor a la contribución territorial relativa al año anterior que se presente a pagarla ante la colectaría general de la Provincia en el termino de quince días contados desde la fecha de este decreto, pagará el duplo de su valor con más los gastos que se hagan para compelerlos al pago de ella ante las autoridades competentes.

Art. 2º Los comisionados encargados y Jefes Políticos de este impuesto, quedan obligados a tomar desde luego las medidas necesarias, a fin de que al día siguiente de la fecha señalada por el referido pago, cumplan con el apremio dispuesto en el artículo anterior valiéndose de cuantos auxiliares necesiten y pagándolos a expensas de los deudores refractarios³⁰.

En este aspecto se puede ver el asedio a los contribuyentes para hacer efectivo el cobro de los mismos, siendo los jefes políticos los encargados de denunciar la negativa a sus pagos y elevando las actuaciones a las autoridades competentes, para que se hicieran efectivas las medidas correspondientes, sean éstas los remates públicos en caso del impuesto mobiliario, o la cárcel en caso del impuesto territorial.

²⁹ AHS, carpeta 1857 (junio-diciembre).

³⁰ Registro Oficial de la provincia de Salta, 1856. Decreto del primero de diciembre de 1856. Folio 22.

Además hay que sumar otras situaciones, pero las más informadas por los jefes políticos serán la ausencia permanente de los propietarios en la campaña que impedía efectuar las tasaciones como correspondía, aun cuando los bienes, por ejemplo en ganado, fueran significativos. Estos casos indujeron al Gobierno a decretar instituir y autorizar a personas en las distintas haciendas para que respondieran oportunamente a los comisionados encargados de cobrar dichos impuestos. Por un decreto de marzo de 1857, se estableció que se autorizaba a los comisionados y Jefes Políticos *“para que en caso de ausencia se atengan a los informes y noticias de los vecinos más conocedores del lugar al fijar el número de cabezas y cuota que debe pagar el propietario ausente.”*³¹ De esta manera se buscó establecer los montos impositivos más acordes a los bienes que se debían gravar y que no habían sido tasados por ausencia de los propietarios que no residían en la campaña.

El Estado provincial empezó cada vez más a dotar a los comisionados y Jefes Políticos la reglamentación necesaria con fuerza de ley y el apoyo de agentes auxiliares (Jueces de Paz y Jefes Militares), para obligar el cumplimiento del pago de los impuestos ante las resistencias de ciertos contribuyentes

En un extremo el Jefe Político junto al Fiscal de Hacienda empezaron a recurrir a la justicia, a partir de 1857 podemos ver causas fiscales en el ámbito de la justicia civil.

Cuadro 2

| AÑO | INTERVENCION DEL FISCAL DE HACIENDA COMO QUERRELANTE | CAUSA |
|------|---|-----------------------------|
| 1857 | Fisco contra Victorino Solá | Cobro de deudas de gobierno |
| 1858 | Fiscal contra José Maria Tood | Cobro de deudas de gobierno |
| 1859 | Fiscal contra E. Sandoval | Idem |
| | Fiscal contra Ma. Plaza | Idem |
| 1860 | Fiscal contra H. San Millan | Idem |
| | Fiscal contra Isidoro Pereda | |
| 1861 | Fiscal contra Abelardo López | Idem |
| | Fiscal Contra Rosaura Serlin | Cobro de deudas de gobierno |
| 1863 | Fiscal contra Felipe Aramburu | Derecho a un terreno |
| | Fiscal contra Mateo Castillo | Cobro de alcabala |
| | | Cobro de contribución |

³¹ Idem

| | | |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------------|
| 1864 | Fiscal contra Domingo Alarcón | Derechos fiscales |
| | Fiscal contra Martín Gómez Sánchez | Idem |
| | Fiscal contra Felipe Ballon | Idem |
| | Fiscal contra Eduardo Guiber | Patente |
| | Fiscal contra Juan J. Torres | Derechos fiscales |
| | Fiscal contra Sergio Corbalan | Idem |
| | Fiscal contra Felicidad Gómez | Idem |
| | Fiscal contra Perfecta Torres | Idem |
| | Fiscal contra Quintín Sosa | Idem |
| | Fiscal contra Jose Barconte | Idem |
| | Fiscal contra Casiana Castro Uriburu | Derecho territorial |
| | Fiscal contra Martin Gomez | Derecho transversal |
| | Fiscal Contra Josefa Romero | Cobros fiscales |
| Fiscal contra Rosa Bernachea | Idem | |
| 1865 | Fiscal contra Maria J. Garrido | Derechos fiscales |
| | Fiscal contra Riviano Ramos | Idem |
| | Fiscal contra José Uriburu | Idem |
| | Fiscal contra Maria Manuela Garrido | Cobro de alcabala |
| | Fiscal contra Antonio Duarte | Derecho transversal |
| | Fiscal contra Camilo Uriburu | Idem |
| | Fiscal contra Camilo Córdoba | Idem |
| | Fiscal contra Juan Quincot | Idem |
| | | Derecho transversal |
| | Fiscal contra Juan Uriburu | Derecho territorial |
| | Fiscal contra Modesto Matorras | Idem |
| | Fiscal contra Domingo Salazar | Idem |
| | Fiscal contra Juan Uriburu | Idem |
| | Fiscal contra Isidora Linares | Idem |
| | Fiscal contra Modesto Matorras | Idem |

Del análisis podemos inferir que a partir de 1857 la participación del Fiscal de Hacienda como querellante aumenta beneficiando al estado en el cobro efectivo de los derechos fiscales ya que casi el 70 % de los fallos son a favor del Estado.

En este sentido, visualizamos como el gobierno tomará diferentes caminos para lograr que se paguen los impuestos correspondientes, primero apelará a la sujeción intentando convencer a los ciudadanos de sus obligaciones y de las ventajas que el pago de los impuestos traería y luego ante los magros resultados apelará a la coerción.

Por otro lado, se observan diferentes situaciones que fueron reconocidas por algunos de los jefes políticos, quienes en ciertas circunstancias se sensibilizaron con ellas o informaban de las situaciones particulares. Así por ejemplo, se dio el caso de los contribuyentes que argumentaban que la resistencia a pago de las contribuciones impositivas se debía a la imposibilidad de contar con los bienes o fondos necesarios para tales erogaciones, según quedó registro en las cartas enviadas por los jefes políticos a los gobernadores o a sus secretarios o ministros. En una carta de 1858, el Jefe Político de Rosario le expresó al Secretario General de Gobierno:

*“A un número no pequeño de contribuyentes no le es posible efectuar el cobro del impuesto, porque no solo carecen de la propiedad con que figuran, sino hasta de lo indispensable para ser efectivo el pago de éste. En esta virtud, yo debiendo aceptar una responsabilidad inmediata y necesaria, dada la circunstancia de los contribuyentes, debo presentar mi renuncia al cargo.”*³²

Ese mismo año, Don Escipión Cornejo, Jefe Político interino del Departamento de Rivadavia, le escribía al Ministro de Gobierno, expresando la siguiente situación:

*“Hay muchos a quienes no se puede exigir nada puesto que nada, absolutamente nada tienen (...) llevando el rigor hasta desentenderse de la injusticia de su imposición, el remate que se practicara de los pocos objetos que se le puede quitar no alcanzaría a pagar la contribución que adeudan. Al par de esta injusticia para con los pobres, me permitiré a indicar a S. S. que hay hombres que tienen mil o más vacas y que son inscriptos por cien o doscientas.”*³³

Si bien el Estado por distintos medios intentó promover el pago de las contribuciones, se puede observar que existió una reticencia permanente al pago por la irregularidad que muestra en ingreso de la Contribución Directa, esto se debía en parte a la falta permanente de padrones de contribuyentes y en la ausencia de censos para llevar a cabo un control efectivo de pago tributario pero también a la permanencia de las luchas facciosas del periodo que afectaban a la provincia.

³² AHS, carpeta 1857 (junio-diciembre).

³³ Idem

Al respecto, el Colector General de Hacienda en 1864 presentaba un informe a la Legislatura explicando la situación rentística de la provincia:

“Me prometo ser franco y sincero en la suscita descripción que paso a haceros y os presentare en su estricta desnudez el estado de nuestra renta, sin pretender ocultar a nuestros ojos, bajo la ruina en que se encuentra el tesoro público.

El cálculo de 50 mil pesos de entrada probables. La administración que termino en mayo presenta de 80 mil, ese cálculo se basa en inexactitudes muy notorias, como la de poner cantidades imaginarias o ya gastados, y suponer una entrada muy fuerte de las contribuciones directas atrasadas desde el año 1856, que han demostrado que es imposible su cobro....

....No hubiera empeorado la Hacienda si en el momento de la sedición de mayo ...

Así pues, la última administración acabo por absorber los recursos ordinarios , no solo los que se debía recibir en estos meses, sino también los pertenecientes al mes de agosto, se gastó la mitad de la subvención nacional y el ramos de patentes hasta el mes de octubre...³⁴.

7-Conclusiones

Los cambios que provoco la estructura fiscal en Salta la sanción de la Constitución Nacional de 1853 fueron profundos .En un lapso breve se eliminaron muchas de las que habían sido las fuentes más importantes de las rentas provinciales. Su reemplazo no solo trajo aparejado una caída en la recaudación en estos primeros años, sino también una reformulación de la estructura administrativa provincial.

Por otro lado, lo que se observa para este período de transición es que no fueron ingresos suficientes en los momentos de luchas políticas y armadas, y que debieron ser reforzados por empréstitos -privados y públicos- y ayudas del gobierno nacional

Lo precedente, marco un reforzamiento de la autoridad del estado a nivel local y provincial. Para ello el gobierno provincial debió elaborar por un lado,

³⁴ AyBHS, Fondo de Copiadores ,Carpeta 224 1857-1862

instrumentos políticos y administrativos y por otro poner en funcionamiento los agentes que la Constitución Provincial creaba: Jefes Políticos.

En este sentido, los Jefes Políticos especialmente con su incorporación efectiva en 1863 y otros actores le permitirán consolidar su autoridad en todo el territorio provincial aumentando su presencia en todos los ámbitos de la vida social, política y económica..

En todas estas esferas, los jefes políticos serán actores centrales, porque en ellos recayó la legalidad y las mayores responsabilidades que les derivaron los ejecutivos provinciales para que el Estado salteño recaudara fondos para el erario público e hiciera frente a las disyuntivas económicas. Las funciones y la designación de este actor político terminan creando un sistema centralizado de poder por parte del Ejecutivo Provincial, convirtiéndose en un agente inmediato de aquel. Por otra parte, será un actor político central ya que sus funciones no fueron limitadas a la cuestión fiscal (cobro de impuestos e informes referidos a ellos), sino que su órbita de gobierno se extenderá a la administración política hacia cuestiones relativas a las elecciones municipales, legislativas y judiciales

Quedan muchos interrogantes sobre los cuales continuar investigando, en torno a: su accionar en las distintas zonas productivas; sus vínculos con los poderes locales y con la sociedad civil; las denuncias recibidas; el ascenso político, económico y/o social producto de esas funciones pública; las diferencias entre los departamentales y los de distritos, y las relaciones entre ellos; entre otras.

Fuentes

Archivo Histórico de Salta

Ojeda, Gavino (comp) 1875. Registro Oficial de la Provincia de Salta, Imprenta de la Patria. Salta

Sola, Manuel y Aráoz, José (comps.), 1882. *Disposiciones Fiscales de Salta*. Salta, Ed. El Comercio.

Diario *El Comercio* 1857

Libros de Hacienda:

Libro de Hacienda: N° 3, 1854-1855.

Libro Mayor: N° 4, 1855-1863.

Libro Manual Diario de la Colecturía General de Rentas: 1858-1861

Libro Manual Diario de la Colecturía General de Rentas: 1861

Libros Copiadores:

Colectaría General de Hacienda: N° 248, 1859-1864.

Poder Ejecutivo Correspondencia: N° 120, 1859-1861.

Poder Ejecutivo Correspondencia: N° 77, 1860-1863.