



De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación de la municipalidad de Posadas, Misiones (1883-1911)

Luz Irene Pyke^(*)

Resumen

El trabajo propone analizar la relevancia de la estabilidad fiscal para el proceso de consolidación de la municipalidad de Posadas entre 1883 y 1911, tras su transición desde la jurisdicción provincial correntina a la nacional del territorio de Misiones. En este marco, sostenemos que dicha transición tensionó la dinámica de las relaciones entre los concejos municipales, en tanto representantes locales, y los gobernadores territoriales, designados en forma directa por el gobierno nacional. En este artículo argumentamos que en el marco de estas nuevas tensiones, la capacidad de expandir sus rentas y mantener finanzas estables, exhibiendo cálculos de recursos y presupuestos de gastos anuales incluso superavitarios, constituyó uno de los principales recursos del concejo municipal de Posadas para defender su autonomía política frente a los gobernadores y al gobierno nacional.

Palabras Clave: Gobierno municipal; Finanzas locales; territorio nacional; Misiones.

From provincial to national jurisdiction: fiscal stability in the consolidation of the municipality of Posadas, Misiones (1883-1911)

Abstract

The paper proposes to analyze the relevance of the fiscal stability in the consolidation process of the municipality of Posadas between 1883 and 1911, after its transition from the provincial jurisdiction of Corrientes to the national jurisdiction of the territory of Misiones. In this regard, I state that this transition stressed the relations between the municipal boards, as representatives of the local interest, and the territorial governors, designated by the national governments. In the article I argue that in the context of these tensions, the ability to expand different sources of revenue and maintain stable finances, even exhibiting annual budget surpluses, constituted an important political resource for the municipal boards of Posadas since it enabled them to defend their political autonomous attributions in front of the governors and the national authorities.

Keywords: Municipal government; Local finances; National territory; Misiones.

^(*) Doctora en Historia (Universidad Nacional de Mar del Plata). Becaria Post-Doctoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Estudios Sociales y Humanos. Universidad Nacional de Misiones). Jefa de Trabajos Prácticos cátedras Historia Regional I (s. XV-XVIII) e Historia Regional II (s. XIX y XX) (Departamento de Historia. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. Miembro del Grupo de Investigación en Historia Rural Rioplatense (Universidad Nacional de Mar del Plata). Argentina. E-mail: luzpyke@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4754-297X>



De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación de la municipalidad de Posadas, Misiones (1883-1911)

Durante la segunda mitad del siglo XIX, tras la sanción de la Constitución Nacional, la Argentina inició un proceso de organización institucional, política y fiscal que incluyó la constitución de gobiernos municipales. Si bien este proceso resultó tardío en relación a otros estados de Hispanoamérica (Canedo, 2017, p. 51; 2019: p. 179), éste exhibió las mismas tensiones entre lo local y lo central devenidas de las presiones de los estados nacionales y provinciales para convertir a los municipios en sus representantes en el territorio, subordinando su carácter de representantes de los intereses locales. Como señala Morelli (2007, p. 116-117) la institución municipal confronta de este modo las tendencias centralizadoras con las tradiciones de la autonomía y el autogobierno local.

En Argentina aunque los municipios estén reconocidos por la Constitución Nacional, la misma delegó en los gobiernos provinciales la definición de una legislación que estableciera un marco para la organización de los mismos (Ternavasio, 1991, p. 64-65). Ello derivó en la sanción de diversos regímenes en los que la tensión local/central se expresó de diferentes modos, ofreciendo resultados dispares en su implementación. Diferentes estudios de caso han demostrado que uno de los principales desafíos enfrentados por los municipios fue, en este marco, el de consolidar sus capacidades de autofinanciamiento a través de la conformación de una jurisdicción fiscal y una hacienda propia.¹ Los casos municipales estudiados, sin embargo, se han desarrollado en el marco de regímenes municipales establecidos por gobiernos provinciales, por lo que las características de los casos desarrollados bajo el régimen municipal de los territorios nacionales permanecen en gran medida desconocidos.²

En este artículo proponemos un estudio sobre el caso del municipio de Posadas, ciudad capital del entonces territorio nacional de Misiones.³ En este sentido, el proceso de constitución del municipio de Posadas cuenta con la característica particular de haberse iniciado bajo la administración y legislación de la provincia de Corrientes en 1872, pasando luego en 1883 a la jurisdicción del territorio nacional de Misiones como su ciudad capital y por lo tanto asiento de la nueva gobernación. Esta característica convirtió a este municipio no sólo en el más antiguo del territorio, sino también en una institución de gobierno local preexistente a la instalación de la gobernación.

El hecho de que municipio y gobernación estuvieran asentados en la misma ciudad le imprimió a las relaciones políticas e institucionales entre ambos niveles de gobierno una dinámica particular no exenta de tensiones y conflictos.⁴ En este marco las mismas características del régimen de territorios nacionales también influyeron fuertemente en esta dinámica. El concejo municipal de Posadas buscaba presentarse como una institución autónoma en términos políticos y fiscales, legitimada regularmente por los procesos electorales. Por el contrario, la gobernación representaba la autoridad territorial designada por el gobierno nacional, sin atribuciones fiscales o políticas autónomas. Las autoridades nacionales, particularmente del Ministerio del Interior, oficiaban a menudo como terciadores en las tensiones que surgían entre los concejos municipales y los gobernadores.

Argumentamos en este trabajo que, tras la transición desde la jurisdicción correntina hacia la nacional, los concejos municipales de Posadas lograron consolidar una relativa estabilidad

¹ Entre estos estudios pueden mencionarse para el caso de San Salvador de Jujuy a Conti y Boto (1997) y Fandos y Remy (2011), para los municipios en la provincia de Mendoza a Sanjurjo De Driollet (2004), para el régimen municipal de la provincia de Santa Fe a Bonaudo y Sonzogni (1997), para las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires entre 1854 y 1860 a Canedo (2018 y 2019), para el municipio de Buenos Aires a Garavaglia (2015).

² Los territorios nacionales eran, a diferencia de las provincias, gobernaciones centralizadas y dependientes del estado nacional sin atribuciones electivas o fiscales, creadas en 1884 por el gobierno nacional sobre los territorios incorporados al nordeste y sur de la Argentina durante la década de 1870. Por la ley nacional 1532/1884 se crearon los diez territorios nacionales de Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santos Cruz, Tierra del Fuego y Los Andes. Sobre la instalación de municipalidades y los conflictos políticos y electorales en éste ámbito para los territorios nacionales pueden mencionarse los trabajos de Galucci (2005), Leoni (2002), Ruffini (2007) y Varela (2015). Sobre la fiscalidad en los territorios nacionales puede mencionarse el trabajo de Diez y Escobar (2012).

³ El territorio nacional de Misiones fue convertido en una provincia argentina en 1953.

⁴ La potenciación en las tensiones entre gobiernos municipales y provinciales que compartían el asiento en una misma ciudad capital ha sido ya advertida por Bonaudo y Sonzogni (1997).

institucional y financiera bajo el régimen de territorios nacionales, contando con suficientes fuentes de recursos propios.⁵ Esta estabilidad se relacionaba a factores locales como el de haber constituido una institución de gobierno local de previo arraigo, y haber contado con un elenco municipal vinculado a la administración de empresas privadas, y las prácticas contables. El marco normativo ofrecido por el régimen municipal de los territorios nacionales también brindaba, por su parte, ciertas atribuciones fiscales que favorecieron el desarrollo de finanzas estables. No obstante, proponemos que la relevancia de mantener finanzas estables y contar con recursos propios radicaba en el hecho de que permitía a los concejos municipales defender ciertos márgenes de autonomía política frente a los gobernadores y las autoridades nacionales en determinadas coyunturas. En este sentido, los concejos municipales no sólo se proponían presentar sus cálculos de recursos y presupuestos de gastos anuales exhibiendo equilibrio fiscal – cuando no superávit–, sino también sus balances de caja mensuales.⁶

Con el objetivo de sustentar este argumento, se han abordado tres aspectos: a. el proceso de constitución de la municipalidad de Posadas y su transición del régimen correntino al nacional; b. las características y evolución de las finanzas municipales hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX; y c. la importancia política que tenían el equilibrio fiscal y la estabilidad financiera municipal para los concejos frente a las autoridades nacionales.

Las fuentes principales que se han analizado para este trabajo han sido los libros de actas del concejo municipal de Posadas. Desafortunadamente sólo se conservan en forma original los libros que cubren el período que se extiende de 1898 a 1911. Para las décadas anteriores se cuenta con una edición de Lucas Braulio Areco (1985) que recopila fragmentos de los libros de actas municipales desde 1872 hasta aproximadamente 1910. La limitación de las fuentes disponibles ha impedido por lo tanto, un análisis más profundo sobre las décadas de 1870 y 1880. No obstante, se han incluido algunos aspectos presentes en estos registros que se han considerado relevantes para este trabajo.

El periodo propuesto se extiende desde 1883, cuando se produce el traspaso de la municipalidad de Posadas hacia la jurisdicción del territorio nacional de Misiones, hasta 1911, último año del que se disponen actas de sesiones del concejo municipal. En términos generales, se trata de un periodo caracterizado por un proceso de mayor centralización del estado nacional, dentro del cual se inscribe la creación de los territorios nacionales, que se extendió hasta el ascenso del partido radical al gobierno nacional, cuya influencia alteró en gran medida las formas en las que se desarrollaban las relaciones políticas a nivel local hasta ese momento (Pyke, 2016).

1. De la administración correntina a la jurisdicción nacional: el proceso de constitución de la municipalidad de Posadas

El proceso de constitución de la municipalidad de Posadas reconoce dos momentos o etapas. La primera se extendió entre 1872 hasta 1883, a partir de la creación del gobierno municipal por parte del gobierno de la provincia de Corrientes. La segunda se desarrolló con posterioridad a 1883 cuando el concejo municipal volvió a constituirse bajo el régimen de territorios nacionales tras la creación del territorio de Misiones. Esta transición, como se verá a continuación, no sólo involucró un cambio en el gobierno municipal desde el punto de vista normativo, sino que también implicó la redefinición de las relaciones entre los concejos municipales y la figura del gobernador territorial, conjuntamente con un recambio en los elencos municipales.

La primera etapa se inició con la creación del concejo municipal de Posadas en 1872, como parte del proceso de instalación de municipalidades que la provincia de Corrientes venía ensayando a través de las constituciones provinciales de 1856 y 1864, y que fueron obstaculizados debido a la inestabilidad política y los diversos enfrentamientos armados que se sucedieron durante esos años. De este modo, no fue sino hasta la década de 1870, cuando la provincia comenzó a experimentar una relativa estabilidad política, que este proceso de instalación de municipalidades pudo desarrollarse con una mayor continuidad. En este marco,

⁵ Esta característica de las finanzas locales era compartida además por el municipio de Concepción de la Sierra, el segundo constituido del territorio de Misiones, como hemos señalado en un trabajo anterior (Pyke, 2020).

⁶ Agradezco los comentarios recibidos por los revisores anónimos de este artículo que han contribuido notablemente a repensar las ideas planteadas en el mismo.

hacia fines del año 1870 el gobierno de Baibiene logró sancionar una nueva ley de municipalidades de campaña. Si bien para entonces ya se habían instalado gobiernos municipales en la ciudad de Corrientes y en Goya, la nueva ley buscaba regularizar el funcionamiento de las comisiones departamentales constituidas bajo un decreto de 1869 en los pueblos cabeceras de departamento. El régimen municipal que se implementó a partir de esta nueva legislación contemplaba la conformación de concejos municipales de campaña en dichos pueblos cabeceras (Schaller, 2012: p. 87-88, 95; Mantilla, 1929: p. 253-304).

Éste era el caso del pueblo de Posadas, cabecera del departamento de Candelaria que fuera creado en 1870 por el gobierno de Corrientes sobre el margen izquierdo del río Paraná, en donde las fuerzas paraguayas habían establecido previamente un campamento militar conocido comúnmente como Trinchera de los Paraguayos o Trincheras de San José. Allí se estableció una comisión departamental que, aunque de breve actuación, permitió realizar la mensura y el deslinde de solares y suertes de chacras sobre las que el gobierno correntino pudo fundar el pueblo de Trincheras de San José, rebautizado como Posadas en 1879. Este pueblo, en tanto cabecera del departamento de Candelaria, fue el asiento del concejo municipal que se creó en 1872, cuya su jurisdicción se extendía hacia todo el departamento. La diferencia fundamental entre ambas instituciones era que ésta última era designada por el gobierno Corrientes, mientras que la primera implicaba la creación de un gobierno local constituido a través de un proceso electoral.

Durante este primer periodo, los concejos municipales, en acuerdo a lo establecido por la legislación correntina, constituían cuerpos colegiados compuestos por cinco miembros titulares y dos suplentes. Entre éstos se debían elegir un presidente y un vicepresidente, así como distribuir en las comisiones o áreas de tesorería, higiene, instrucción pública y síndico procurador. La comisión de instrucción pública implicaba en este caso que correspondía a los gobiernos municipales el mantenimiento de las escuelas. Sus rentas, por su parte, estaban compuestas por derechos de abasto y corrales, multas, peajes y pontazgo, venta de solares, arrendamiento de chacras, guía de haciendas, inspección de pesas y medidas, el 10% de la contribución directa y alumbrado público (Etorena y Freaza, 2018: p. 126, 127).

Si bien la información de la que se dispone para Posadas durante estos años es limitada, entre algunos de los primeros ingresos que se han registrado figura el derecho de abasto, los sellos para la compra o merced de chacras y solares, derecho de piso para carretas, patentes de perros, derechos de sepultura y los derechos del brete. Entre los principales gastos se cuentan por su parte los sueldos del secretario, maestros y preceptores de escuela, un comisario, un médico, un encargado del cementerio y uno del alumbrado de la plaza principal 9 de Julio, el alquiler de una casa para la municipalidad, las fiestas cívicas y algunas donaciones. Cabe destacar que una de las mayores inversiones del periodo fueron las obras de erección de la iglesia principal que se autorizaron en 1876. Este importante gasto pudo haber influido en la carencia de fondos registrada entre 1877 y 1878 (Areco, 1985).

A partir de 1883 se inició, por su parte, una nueva etapa en la que el concejo municipal de Posadas debió reconstituirse bajo el régimen de territorios nacionales tras ser transferido a la jurisdicción del recientemente creado territorio de Misiones. Este proceso de traspaso implicó para el gobierno local al menos tres cambios significativos: la capitalización de Posadas a través de la instalación de la gobernación en ella; la transición hacia el nuevo marco normativo establecido por el régimen de territorios nacionales; y el proceso de relativo recambio en los elencos municipales.

La capitalización de Posadas implicó que las nuevas autoridades de la gobernación de Misiones establecerían asiento en esta localidad, inaugurando una nueva dinámica en las relaciones entre los concejos municipales y los gobernadores, atravesada por la naturaleza de ambas instituciones. Los concejos municipales representaban en este marco una institución de auto-gobierno local pre-existente, compuesta por personas o “vecinos” arraigados en el territorio, que había funcionado durante diez años antes de la llegada de los gobernadores. Por el contrario, los gobernadores no sólo eran representantes del gobierno nacional, sino también funcionarios foráneos sin vínculos previos con la población local. Entre 1882 y 1916 todos los gobernadores

designados fueron hombres que habían desarrollado sus carreras políticas y militares fuera del territorio de Misiones.⁷

En este sentido, uno de los eventos representativos de la inauguración de estas relaciones lo constituyó la llegada de Rudecindo Roca como primer gobernador designado del territorio.⁸ Este arribo estuvo acompañado por el Batallón 3° de Línea que, al instalarse inicialmente sobre la plaza principal de Posadas, llamada “9 de Julio”, generó uno de los primeros y principales focos de tensión con el concejo municipal, que había iniciado poco tiempo antes una importante inversión de refacción de dicha plaza. Este plan de refacción involucraba una importante inversión de fondos municipales en la compostura de los alambrados, la nivelación del suelo, la plantación de naranjos y la instalación de nuevos faroles, por lo que la presencia del batallón realizando sus ejercicios diarios en la plaza resultó un elemento disruptivo en los planes del concejo. Los municipales decidieron dirigirse al gobernador en reiteradas oportunidades para solicitarle que los ejercicios se trasladaran hacia otras plazas cercanas, sin haber obtenido ninguna respuesta favorable de su parte. Estas tensiones en torno al cuidado de la plaza central entre el concejo y la gobernación se reiterarían en años posteriores, como se verá más adelante (ISPARM, 1979, p. 11). El hecho, aunque pueda parecer trivial, da cuenta de los cambios que traería la presencia de estas autoridades nacionales para las gestiones municipales.

El proceso de transición hacia el nuevo marco normativo establecido por el régimen de territorios nacionales también implicó cambios significativos para el funcionamiento del concejo municipal de Posadas a partir de 1883. Bajo el nuevo régimen municipal de los territorios nacionales, los concejos constituidos mantenían su carácter electivo, funcionando como cuerpos colegiados de cinco miembros entre los que se elegía un presidente y se distribuían comisiones. A estas atribuciones de carácter electivo, se le sumaban además otras de carácter fiscal como las de “establecer impuestos municipales” o “fijar multas” a los infractores de ordenanzas, pudiendo asimismo administrar los bienes y fondos municipales.⁹ La instrucción pública y el mantenimiento de escuelas quedaron, no obstante, fuera de la órbita municipal.

En los territorios nacionales, este proceso de instalación de municipalidades fue en muchos casos conflictivo y el contraste entre las atribuciones autonómicas de los concejos municipales y las mayormente centralizadas de las gobernaciones fue muchas veces interpretado por ministros y gobernadores como una de sus causas. En el caso de Río Negro, por ejemplo, la imposibilidad de regularizar los concejos municipales y sus constantes conflictos generaron permanentes situaciones de acefalía cuyo resultado hacia 1910 fue la supresión de tres de los cuatro concejos municipales electivos (Ruffini, 2007, p. 238-239). En Neuquén, la conformación del primer concejo municipal electivo de la ciudad capital tras las elecciones de 1906 terminó en la inmediata renuncia de la mayoría de sus integrantes, y en una intervención que se extendió hasta 1911 (Gallucci, 2005).

En el territorio de Misiones, la transición de la municipalidad de Posadas constituida bajo el régimen de la provincia de Corrientes hacia el nuevo régimen tampoco se realizó sin atravesar dificultades. Éste proceso se inició en 1885, cuando el gobernador Roca decretó la intervención del concejo constituido bajo el régimen correntino, y la conformación de una comisión municipal que se mantuvo en funciones hasta la realización de las primeras elecciones bajo el nuevo régimen en 1886. Si bien estas elecciones se llevaron a cabo, la incapacidad de realizar nuevas elecciones en 1888, determinó una nueva intervención por parte del gobernador Roca. Al año siguiente, otra elección parece haber resultado fallida porque, según lo informado por las fuentes disponibles, “no se había presentado ningún sufragante a depositar su voto” (Areco, 1985, p. 74, 77, 82).

Estas dificultades en el proceso de transición hacia el régimen municipal de los territorios nacionales pudieron haber estado relacionadas, finalmente, al proceso de relativo recambio en los elencos municipales que hemos mencionado. Si bien un análisis en profundidad de las

⁷ Rudecindo Roca (1882-1891) era oriundo de Tucumán, Benjamín Moritán (1891-1893), Juan José Lanusse (1896-1905), Justino Solari (1908-1911) y Gregorio López (1911-1916) eran porteños, Juan Balestra (1893-1986) y Manuel Bermúdez (1905-1908) eran correntinos (ISPARM, 1979).

⁸ Rudecindo Roca (1850-1903) era hermano del presidente Julio A. Roca. Previo a asumir la gobernación de Misiones, participó de varios combates durante la Guerra del Paraguay (1864-1870) y de la campaña de Roca en la Patagonia (1878-1879) (ISPARM, 1979, p. 11).

⁹ Ley Nacional N° 1532/1884, art. 24°.

características de los elencos municipales durante el período y su transformación posterior escapa a los objetivos de este artículo, ha sido posible advertir a partir de las fuentes consultadas que una parte importante de los hombres que integraron regularmente los concejos de Posadas durante la etapa correntina desaparecieron del gobierno municipal tras la intervención de 1885, abriendo paso a nuevos elencos municipales. Aunque algunas personalidades continuaron teniendo cierta gravitación sobre los concejos, los mismos comenzaron a integrarse mayormente por hombres que no habían tenido actuación durante la etapa anterior.¹⁰

El ingreso de un nuevo elenco de hombres sin experiencia previa en la localidad no sólo pudo haber repercutido en los problemas de institucionalización mencionados, sino que da cuenta de la influencia que la llegada de la gobernación pudo haber tenido sobre el proceso de conformación de los nuevos concejos. En este marco, las dificultades para realizar las elecciones pudieron estar relacionadas a ciertas resistencias por parte de los elencos municipales de arraigo previo para legitimar la nueva situación, sin ser incluidos más activamente en el proceso. La pervivencia de algunas figuras relevantes durante el periodo correntino junto a las nuevas figuras, pudo inscribirse en el marco de dichas tensiones y diálogos. No obstante, a pesar de estas dificultades iniciales, los nuevos concejos lograron regularizarse a través de elecciones periódicas.

Otro de los obstáculos en el proceso de instalación de municipalidades en los territorios nacionales estuvo relacionado a las imprecisiones de la legislación vigente, que fueron el foco recurrente de muchos conflictos. Esto motivó que hacia 1890 se promulgara una ley de reforma en la que se especificaron en forma particular varios aspectos relativos al régimen municipal. A través de esta reforma se establecieron, entre otras cosas, las atribuciones municipales en materia de higiene, control de alimentos, provisión de servicios públicos, construcción de caminos y, sobre todo, para la venta de tierras fiscales.

La nueva ley reafirmaba, por su parte, la potestad de los gobiernos locales para fijar impuestos municipales, especificando cómo se debían conformar estas rentas. Según la ley de reforma las rentas municipales debían componerse por las contribuciones directas sobre propiedades del ejido municipal, el 40% de las patentes comerciales e industriales (el 60% restante era percibido por el estado nacional), las patentes sobre rodados y establecimientos recreativos (teatros, circos, canchas, etc.), los impuestos sobre limpieza, alumbrado, abasto, delineación y contraste de pesas y medidas, y las multas por infracción de ordenanzas.¹¹ Cabe destacar además que servicios públicos como la instrucción o la seguridad no corrían en principio por cuenta de los municipios, sino del gobierno nacional que actuaba a través de sus ministerios y agencias en el primer caso, y de la gobernación en el segundo.

Otra de las diferencias entre el régimen municipal correntino y el nuevo nacional era que en éste los municipios ya no se erigían como “cabeceras de departamento”, siendo el alcance de la jurisdicción territorial más ambiguo en la letra de la nueva ley. Sin embargo, al establecerse en la reforma de 1890 que los concejos podrían conceder en venta y escriturar “tierras fiscales que se encuentren dentro de cada municipio” y que parte de sus rentas se componían por las contribuciones directas sobre propiedades “dentro del ejido municipal”, la jurisdicción territorial municipal parece haberse asociado para entonces a la noción de ejido, que incluía la traza urbana del pueblo y las zonas de chacas que hubieran sido debidamente mensuradas. Esto excluía por lo tanto las tierras fiscales que se encontraban por fuera de estos ejidos y dificultaba a las municipalidades la incorporación de nuevos terrenos (y por lo tanto de recursos fiscales). No obstante, la letra de la ley continuaba siendo lo suficientemente ambigua como para que continuasen sucediéndose no pocos litigios entre distintas municipalidades y el gobierno nacional respecto de las tierras fiscales. Entre otras cosas, ello motivó la sanción de la ley de

¹⁰ Entre quienes continuaron manteniendo gravitación en los concejos municipales de Posadas tras su traspaso a la jurisdicción nacional puede mencionarse a Aurelio Villalonga quien ejerció como presidente municipal entre 1874-1875, 1880-1883 y 1886-1887, y luego como concejal en 1891-1892, así como Francisco Resoagli quién fue concejal en 1880-1882 y 1892-1893, y luego presidente municipal en 1885-1886. Entre quienes iniciaron su actuación a partir de 1884 puede mencionarse a Pedro Gordillo quien fue presidente municipal entre 1887-1888 y 1889-1890, y concejal entre 1888-1890, y a Luis Caminos quien fue presidente municipal en 1888-1889 y concejal entre 1889-1891 (Areco, 1985, p. 105-109).

¹¹ Ley Nacional N° 2735/1890.

tierra fiscales n° 4167 de 1903, en la que se especificaban aspectos relativos a conformación de nuevas mensuras y fundación de pueblos.¹²

Pese a todo ello, bajo el régimen de territorios nacionales las municipalidades gozaban de una serie de atribuciones fiscales y electivas de las que no gozaban las nuevas gobernaciones. En este sentido, las condiciones ofrecidas por este régimen pudieron haber contribuido a la consolidación de finanzas locales estables para los concejos de Posadas, permitiéndoles organizar un incipiente servicio de recolección de residuos, la instalación del alumbrado público, y el mantenimiento de un médico, como se verá en el segundo apartado.

1.1. Posadas hacia 1900: población y gobierno local

Hacia el cambio de siglo la ciudad de Posadas había atravesado una serie de transformaciones que acentuaron su perfil urbano y su crecimiento demográfico. Posadas no sólo era la capital política del territorio, y por lo tanto asiento de la gobernación, sino que reunía otras características que la convertían en el centro urbano de mayor importancia del territorio de Misiones. Con la llegada de la gobernación no sólo se instalaron nuevas oficinas públicas y privadas, como las de Rentas, Justicia Letrada y Banco de la Nación, sino que además se realizó el tendido de una línea telegráfica en conexión a Buenos Aires. A ello se sumaba la importancia económica que le brindaba el puerto sobre el río Paraná, principal vía de comunicación fluvial con las actividades extractivas de yerba mate silvestre y madera de ley, entonces predominantes en la zona. La ciudad era, en este sentido, no sólo el principal centro donde se concentraba la mano de obra para estas actividades, sino también donde posteriormente se acopiaba gran parte de lo producido, antes de ser enviado a Buenos Aires o Rosario.

Estas características convirtieron a Posadas en el centro urbano de mayor población de todo territorio. A través de los datos proporcionados por los censos de 1895 y 1914 es posible advertir no sólo el crecimiento demográfico de Posadas y su relación con la población total del territorio, sino su carácter predominantemente urbano. Desafortunadamente los criterios utilizados para definir y diferenciar la población “urbana” de la “rural” no fueron los mismos en los diversos censos del periodo (Otero, 2006, p. 301-307). No obstante, todos ellos presentaron sus resultados siguiendo la división administrativa de departamentos, por lo que si bien la distinción urbano/rural no se corresponde con la presencia de un gobierno municipal, la misma da cuenta de la importancia relativa que tenía el municipio de Posadas en tanto principal centro poblado del departamento del mismo nombre.

Cuadro 1. Población rural y urbana del departamento de Posadas en comparación con la población total del territorio de Misiones según los censos de 1895 y 1914.								
	1895				1914			
	Urbana	Rural	Total	%	Urbana	Rural	Total	%
Departamento de Posadas	4.237	3.062	7.299	22,01	10.128	6.112	16.240	30,3
Territorio Nacional de Misiones	6.969	26.194	33.163	100	16.029	37.534	53.563	100

Fuentes: República Argentina, 1898, p. 628; República Argentina, 1916, p. 372-378.

Como se observa en el cuadro 1, entre 1895 y 1914 la población de Posadas pasó de representar el 22,01% de la población total del territorio al 30,3% en 1914. Ésta población era además mayormente considerada como “urbana”, por lo que no sorprende que el departamento aglutinara más de la mitad de la población considerada como tal de todo el territorio.

Respecto a la composición de la población del departamento de Posadas por nacionalidades (Cuadro 2), los censos dan cuenta que la misma presentaba relaciones entre población de origen argentino y extranjero similares a las presentes a nivel nacional. En este sentido, el registro de un 70,1% de población nativa y 29,9% de población extranjera en el censo de 1985 para el

¹² Ley Nacional N° 4167/1903 Régimen de Tierras Fiscales.

departamento de Posadas, no difiere del 74,5% y el 25,5% respectivos a nivel nacional (Lobato y Suriano, 2006, p. 306).

Cuadro 2. Población del departamento de Posadas por nacionalidad argentina o extranjera en 1895 y 1914.				
	1895		1914	
	Población	%	Población	%
Argentinos	5.110	70,1	10.877	66,9
Extranjeros	2.189	29,9	5.363	33,1
Total	7.299	100	16.240	100
Fuentes: República Argentina, 1898, p. 662; República Argentina, 1916, p. 104.				

Por su parte, la disminución de la población argentina en 66,9% y el aumento de la población extranjera a 33,1% en Posadas hacia 1914, también acompañó los cambios a nivel nacional en 69,3% para los nativos y 30,7% para extranjeros (Lobato y Suriano, 2006, p. 306). Aunque no es posible desarrollar aquí un estudio exhaustivo de las características de la población de Posadas, el peso de la población de origen extranjero resulta relevante al momento de observar cómo se conformaron los elencos municipales durante el periodo ya que, según el régimen municipal de territorios nacionales, los padrones debían contener a los habitantes domiciliados en el municipio que fueran mayores de edad, sin distinción de nacionalidad.¹³ De este modo la ley habilitaba la participación de extranjeros en la política municipal.

En términos institucionales, hacia el 1900 la municipalidad de Posadas parece haber logrado un relativo nivel de normalización en tanto gobierno local. Entre 1898 y 1911 sólo se registró una breve intervención en 1907, sucediéndose en el concejo municipal cinco presidentes mayoritariamente de origen europeo.¹⁴ José Pagés (1898-1899 y 1908-1910) era un contador de origen catalán. Pedro Nuñez (1896-1898 y 1904-1905) era oriundo de Castilla y se dedicaba a la actividad comercial. José L. Resoagli (1899-1900) era descendiente de una familia italiana, su hermano Francisco había sido un miembro activo de los concejos de Posadas durante la etapa correntina y juntos administraban una empresa naviera. José R. Blosset (1900-1904) era un ingeniero oriundo de Francia que junto a su familia administraba una estancia. Gerardo Dei Castelli (1905-1908) era de origen italiano y se dedicaba a la explotación de yerba mate en el Alto Paraná ejerciendo además como gerente de la empresa Barthe (Etorena y Freaza, 2010).¹⁵ Como se observa, estos municipales eran parte del círculo de notables locales y si bien la mayoría de ellos representaba el advenimiento de nuevos elencos vinculados a la llegada de inmigrantes de origen europeo, uno de ellos -José L. Resoagli- estaba directamente vinculado a los elencos del periodo correntino. Otra de las características compartidas por estos municipales era la experiencia en administración de diferentes empresas propias o ajenas, destacándose además la presencia de un contador profesional como José Pagés. Estas características de los elencos municipales durante los primeros años del siglo XX son relevantes en tanto las mismas pudieron influir en el mejoramiento de la administración fiscal local y la consolidación de la estabilidad financiera del municipio, como se desarrollará a continuación.

2. Características y evolución de las finanzas municipales de Posadas hacia el cambio de siglo

Junto a la relativa estabilidad institucional presente en los concejos municipales de Posadas a partir del cambio de siglo, también se ha observado una sostenida estabilidad en las finanzas

¹³ Ley Nacional N° 1532/1884, art. 27°.

¹⁴ La intervención se produjo durante algunos meses cuando el gobernador Bermúdez decidió no ratificar el resultado de las elecciones realizadas (Etorena y Freaza, 2010, p. 239).

¹⁵ La empresa de navegación del vasco-francés Domingo Barthe era una de las más importantes de la zona. Transportaba pasajeros, mercaderías, yerba mate y madera en el Alto Paraná, donde también contaba con explotaciones propias de yerba mate, ganado y madera (Etorena y Freaza, 2010).

municipales. La reforma en el régimen municipal de los territorios establecido en 1890 permitió, como se ha mencionado, que los concejos municipales pudieran administrar sus rentas en forma más específica y por lo tanto, dictar presupuestos de gastos anuales con mayor precisión.

El proceso de confección y aprobación de presupuestos era, en este sentido, relativamente simple. Un proyecto de presupuesto que incluía cálculo de recursos y gastos anuales más una ordenanza de impuestos era presentado por el concejal a cargo de la comisión de Hacienda y discutido por los demás miembros del concejo, quienes podían introducir o no modificaciones al mismo. Las modificaciones eran, sin embargo, poco frecuentes de acuerdo a las fuentes consultadas.¹⁶ Luego de ser aprobados por el concejo, el presupuesto y la ordenanza de impuestos eran remitidas al gobernador para su sanción final. En este aspecto tampoco se han registrado modificaciones introducidas por los gobernadores para este caso.¹⁷

En el caso de la municipalidad de Posadas, la práctica de realizar y presentar cálculos de recursos y presupuestos anuales equilibrados haya sido inicialmente introducida por el presidente municipal José Pagés, quien era además contador, ya que el primer registro de la misma data de 1899. Esta práctica fue además introducida posteriormente por el concejo de Concepción de la Sierra en 1902, el cual hasta entonces sólo confeccionaba presupuestos de gastos pero sin realizar cálculos de recursos.¹⁸

Gracias a la disponibilidad de fuentes directas como los libros de actas municipales, las características y evolución de las finanzas municipales de Posadas entre 1898 y 1911 han podido ser analizadas en mayor detalle. Al observar los cálculos de recursos y presupuestos de gastos aprobados por el concejo municipal entre 1898 y 1911 (Cuadro 3), es posible advertir en primer término la proyección de superávits anuales en forma constante. Como ha sido adelantado, ésta era además una característica compartida por la segunda municipalidad instalada en el territorio, Concepción de la Sierra (Pyke, 2020).

Cuadro 3. Cálculos de recursos y presupuestos de gastos anuales de la municipalidad de Posadas entre 1899 y 1911 expresados en \$oro.

	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911
Cálculo de recursos	16919,6	20065,2	22370,6	30521,5	28259,9	33167,4	34757,7	37224,6	62995,5	55418,5	70274,2	66477,9	68964,7
Presupuesto de gastos	16891,1	19965,2	20896,5	30413,7	28246,6	33005,2	34432,5	34745,5	61166,7	55072,5	70276,4	66473,1	65673,6
Balance	28,5	100	1474,1	107,8	13,3	162,2	325,2	2479,1	1828,8	346	-2,2	4,8	3291,1

Fuente: Libros de actas de sesiones N° 10 y 11.

La proyección de recursos y presupuestos superavitarios presente en los casos de Posadas y Concepción de la Sierra es un aspecto que contrasta con otros casos municipales estudiados para fines del siglo XIX y comienzos del XX en Argentina. Las municipalidades del Estado de Buenos Aires (Canedo, 2018), de la provincia de Mendoza (Sanjurjo de Driollet, 2004) o el municipio de San Salvador de Jujuy (Fandos y Remy, 2011) muestran por el contrario la persistencia de déficits en sus finanzas. En este sentido, una de las pocas excepciones la presentó el caso de éste último municipio durante un breve periodo que se extendió de 1876 a 1884 en el cual los superávits municipales se debieron a un caso único de emisión monetaria local (Conti y Boto, 1997).

El cuadro también da cuenta del crecimiento del presupuesto de Posadas durante el periodo. Mientras que en 1899 el mismo era de 16.821,1 \$oro hacia 1911 éste ascendía a 65.673,6 \$oro. Este crecimiento se debió en gran medida a una activa determinación de parte de los concejos por aumentar sus fuentes de ingresos, particularmente a través de la inversión en la construcción de un mercado municipal en 1900 y en la instalación de una usina y un tendido eléctrico en 1902, ambos de gestión municipal.¹⁹ Estas inversiones determinaron que durante gran parte de estos años los ingresos provenientes de la tablada, el mercado y el alumbrado superaran más de

¹⁶ Libros de actas de sesiones N° 10 y 11.

¹⁷ Libros de Decretos 1882-1896, 1896-1906, 1905-1920.

¹⁸ Libro de actas de sesiones del concejo municipal de Concepción de la Sierra, f. 721-724.

¹⁹ Libro de actas de sesiones N° 10, f. 46, 204-208, 271.

la mitad de total anual esperado.²⁰ En este sentido, se debe destacar también la toma de empréstitos privados como forma de financiar las posteriores ampliaciones de la usina de eléctrica y la red de alumbrado.

En el caso del servicio de alumbrado eléctrico, cabe apuntar además que se trataba de un área especialmente relevante para los elencos municipales ya que si bien comenzó a demandar importantes recursos de mantenimiento e inversión, la misma era percibida como una importante fuente de superávits. Al respecto puede mencionarse el primer informe realizado en 1903 por el concejal encargado de la comisión de Hacienda en relación al temprano desempeño financiero de la usina, ya que en él se señala entre otras cosas que los ingresos en este concepto no sólo sobrepasaban a los gastos de mantenimiento, sino que la diferencia era “superior a lo que corresponde pagar por las cuotas de amortización”.²¹ Este informe motivó las posteriores gestiones para continuar ampliando y mejorando la usina eléctrica, fundamentalmente a través de empréstitos privados. En este sentido, la escasa apelación a la gobernación o al gobierno nacional como fuentes de financiamiento es otro aspecto a considerar.

La capacidad de financiamiento de este municipio le permitía de este modo una expansión más allá de sus funciones elementales, invirtiendo y gestionando un conjunto de servicios rentables. Gracias a ello, el mismo podía no sólo mantener los salarios y gastos de los empleados municipales, sino también atender cuestiones relativas a la “beneficencia”, rubro en el cual se consignaban los gastos referidos a la higiene o la salud. Los gastos en concepto de beneficencia incluían fundamentalmente los salarios de un médico municipal, aunque también “la asistencia para pobres”, ataúdes, traslado de cuerpos y subvenciones a la sociedad de beneficencia local, que entonces gestionaba una suerte de hospital.²² Después de la beneficencia, sólo le seguían en importancia los gastos en concepto de arreglo de calles.

Teniendo en cuenta que los cálculos de recursos y los presupuestos de gastos anuales resultaban proyecciones, es preciso indagar en las posibilidades reales que tenía el municipio de contar con estos superávits fiscales que se exhibían. En este sentido, si bien las fuentes no permiten un análisis detallado, se puede observar que únicamente los presupuestos 1907 y 1908 incluyen sumas correspondientes al ejercicio de los años anteriores, aunque éstas no resultan significativas.²³ En el caso de los cálculos de recursos, también se han registrado por su parte sumas correspondientes al ejercicio del año anterior para 1911.²⁴ Por su parte, no se han observado durante el período analizado alusiones a la carencia de fondos o al cese de algún pago.

Una de las posibles explicaciones de la estabilidad financiera encontrada en la municipalidad de Posadas, que ha sido propuesta en trabajos anteriores sobre el caso de Concepción de la Sierra, se relaciona a las posibilidades que ofrecía el régimen de territorios nacionales (Pyke, 2020). Bajo este régimen los gobiernos municipales podían no sólo ejercer atribuciones fiscales y políticas relativamente autónomas, sino que además el régimen contemplaba la existencia de dos únicas jurisdicciones fiscales, la nacional y la municipal. Por un lado, esto pudo haber permitido a las municipalidades aumentar las cargas impositivas sobre los contribuyentes. Por otro lado, aspectos centrales de la administración como la educación y la seguridad eran financiados por el gobierno nacional, limitando el horizonte de gastos posibles para los gobiernos municipales. Estos finalmente terminaron por volcarse en el caso de Posadas, en la instalación y gestión de servicios como la tablada, el mercado y la usina eléctrica, y en menor medida en la beneficencia o asistencia pública.

No obstante, el hecho de encontrar estabilidad financiera en las municipalidades de Posadas y Concepción de la Sierra no implica que éste haya sido el caso para las municipalidades instaladas en otros territorios nacionales, que se desarrollaron en bajo el mismo régimen. En este

²⁰ Presupuestos y cálculos de recursos anuales de la municipalidad de Posadas entre 1898 y 1911 en Libro de actas de sesiones N° 10, folios 11, 12, 13, 14, 15, 120, 121, 188, 189, 246, 247, 285, 286, 372, 373, 374, 375, 451, 452, 453, 454 y Libro de actas de sesiones N° 11, folios 38, 39, 40, 121, 122, 123, 124, 236, 237, 238, 293, 294, 295, 344, 345, 346, 347, 423, 424, 425, 426.

²¹ Libro de actas de sesiones N° 10, f. 323-325.

²² Presupuestos y cálculos de recursos anuales de la municipalidad de Posadas entre 1898 y 1911 en Libro de actas de sesiones N° 10, folios 11, 12, 13, 14, 15, 120, 121, 188, 189, 246, 247, 285, 286, 372, 373, 374, 375, 451, 452, 453, 454 y Libro de actas de sesiones N° 11, folios 38, 39, 40, 121, 122, 123, 124, 236, 237, 238, 293, 294, 295, 344, 345, 346, 347, 423, 424, 425, 426.

²³ Libro de actas de sesiones N° 11, folios 121, 122, 123, 124, 236, 237, 238.

²⁴ Libro de actas de sesiones N° 11, folios 423, 424, 425, 426.

sentido es preciso destacar la influencia que pudieron tener los factores locales, como los apuntados en el primer apartado de este artículo, relativos a la existencia previa de la institución municipal bajo jurisdicción correntina y a las características de sus elencos municipales, vinculados a las prácticas de administración financiera en ámbitos privados. Sin embargo, proponemos que las finanzas estables proporcionaban a los concejos una ventaja adicional en el marco de sus relaciones con los gobernadores y las autoridades nacionales en general, como se desarrollará en el siguiente apartado.

3. Autonomía municipal y estabilidad financiera

La proyección de superávits fiscales y el sostenimiento de finanzas estables presente en el caso de Posadas, como así también de Concepción de la Sierra, pudo tener otra implicancia fundamental para los concejos municipales en el plano político. En este sentido, afirmamos que para los concejos municipales la estabilidad financiera constituía un elemento de contrapeso frente a la figura de los gobernadores, quienes a menudo confrontaban y disputaban ciertos espacios a los concejos, muchas veces echando mano al recurso de la intervención o de la fuerza policial.

Para dar cuenta del valor asignado por los municipales a la estabilidad financiera frente a la autoridad gobernadores, se tomarán como ejemplo las ideas vertidas con motivo de un nuevo conflicto en torno al cuidado de la plaza 9 de Julio que tuvo lugar en 1899. Este conflicto involucró al entonces presidente municipal José Resoagli y al gobernador Juan José Lanusse. Como se ha mencionado Resoagli formaba parte de una familia mayormente vinculada a la provincia de Corrientes, cuya actuación en el concejo municipal había sido destacada durante el período en que el mismo se encontraba bajo la jurisdicción de dicha provincia. Lanusse, por su parte, además de ejercer como comerciante contaba con una carrera política no sólo en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, sino de los concejos municipales de Buenos Aires y La Plata. Durante la década de 1870 estuvo vinculado principalmente a Mitre para quién fundó el periódico *La Libertad*, siendo incluso diputado nacional por un breve periodo de tiempo en 1880. Como gobernador impulsó numerosos proyectos que incluyeron el plan de colonización oficial de Apóstoles con familias procedentes de Ucrania y Polonia (ISPARM, 1979). Lanusse era, de este modo, una personalidad “fuerte” de cierta proyección y experiencia política a nivel nacional.

Si bien las tensiones entre Resoagli y Lanusse deben comprenderse en un marco político amplio, la ausencia de investigaciones que hayan profundizado en la política en el territorio durante estos años impide una lectura más ajustada. No obstante, el hecho que desató públicamente las tensiones entre ambas personalidades se suscitó en 1899 con motivo de la publicación en la prensa local de una planilla de jornales abonados a presos por realizar limpieza de calles y mantenimiento de la plaza 9 de Julio, por parte del tesorero de la gobernación. Para los municipales el hecho constituía en principio una “invasión de autoridad” con una “intención visible de ridiculizar” al concejo “**abonando servicios inherentes al municipio.**” (Areco, 1985, pp. 88; negritas nuestras).

Por este motivo el presidente municipal con autorización del concejo remitió una misiva al gobernador en la que señalaba que si bien la municipalidad le había solicitado en su momento los presos para realizar las tareas de limpieza y mantenimiento, estos jornales debían correr por cuenta del concejo municipal. Entre otras cosas, el municipal argumentaba que se trataba de gastos originados por una “rama administrativa **diferente y complemente independiente** de la gobernación”, que “no era **incumbencia** de la gobernación atender esos gastos” y que el monto abonado por la gobernación se hallaba en la municipalidad para su disposición (Areco, 1985, pp. 89; negritas nuestras). Lanusse no hizo caso al reclamo de Resoagli, quien informó al concejo pocos días después que “en la plaza 9 de Julio seguían unos individuos cortando plantas y céspedes por orden del gobernador y no haciendo caso de la intimación del jardinero municipal de abstenerse de tocar las plantas” (Areco, 1985, p. 90; negritas nuestras).

Para el concejo municipal el asunto resultaba lo suficientemente grave como para elevar el reclamo al ministro del Interior Felipe Yofré a través de una nota a la que se adjuntaban copias de los intercambios epistolares entre los municipales y el gobernador para que el mismo pueda

“De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación ...”

“juzgar si la causa de todos los disturbios son **las municipalidades tan perseguidas por el gobernador** o si lo es él mismo [el gobernador] que infringe y pisotea la ley y los derechos por ella conferidos” y agregaba:

Para que V.E. pueda formarse una idea de la forma en que procede la Municipalidad, la que se desecha en su pequeña esfera por **la mejor inversión de la renta** y por el adelanto y progreso del **pueblo que le confirió la dirección de sus intereses**, acompaño **copia de Ordenanzas** y el **movimiento de cajas** correspondientes al mes de Mayo ppdo. que acaba de aprobar el concejo. (Areco, 1985, p. 91; negritas nuestras)

La cita expone en forma clara los elementos centrales que el concejo invocaba frente a la máxima autoridad nacional para defender su posición frente a la del gobernador: a. la representatividad de los intereses locales; b. la autonomía en la percepción e inversión de la renta; y c. la estabilidad financiera. De este modo, si bien el hecho puede considerarse menor y debe comprenderse en un marco de tensiones más amplias, el pasaje permite observar el valor que los elencos municipales le otorgaban a su estabilidad financiera como elemento de razón frente a los gobernadores y las autoridades nacionales.

El sostenimiento de finanzas estables, e incluso superavitarias, se presentaría entonces como una herramienta política destinada a proteger la autonomía municipal. Se trata de un caso que contrasta fuertemente con el de los municipios del Estado de Buenos Aires, en los que la confección de presupuestos deficitarios parece haber constituido un recurso para lograr ayudas económicas o plantear una agenda de necesidades (Canedo, 2018, p. 171).

El ejemplo apuntado lejos de pretender dar cuenta de una dinámica constante de conflictos entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, busca explorar otra de las razones que explicaría la búsqueda de la estabilidad financiera por parte de los concejos municipales durante estos años. Como ha sido acertadamente señalado durante el proceso de revisión de este artículo, también es posible encontrar numerosos ejemplos de colaboración entre el gobierno municipal, la gobernación del territorio e incluso agencias nacionales.²⁵

Conclusiones

A través del análisis sobre el caso de la municipalidad de la ciudad de Posadas ha sido posible observar algunos aspectos relativos al proceso de transición desde un régimen municipal bajo jurisdicción provincial hacia uno bajo jurisdicción nacional. Estos aspectos cobran relevancia si se tiene en cuenta que este proceso de transición tuvo lugar durante un periodo de mayor centralización del estado nacional, por lo que arrojan luz sobre las formas en las que el cambio de jurisdicción afectó al proceso de consolidación del gobierno municipal de Posadas.

Una de las características que han sido observadas durante este proceso ha sido el mantenimiento de una sostenida estabilidad fiscal, por parte del gobierno municipal. A través del análisis de los cálculos de recursos y presupuestos de gastos anuales exhibidos entre 1898 y 1911, se ha podido constatar esta situación financiera relativamente estable, en la que se dio incluso cierta expansión de las fuentes de ingresos y una reinversión en servicios como el alumbrado eléctrico y la asistencia pública. Ello permitió a los concejos municipales prescindir en gran medida de ayudas económicas por parte de la gobernación o el gobierno nacional.

Esta estabilidad fiscal constituye, por su parte, una característica atípica si se la compara con otros casos municipales estudiados para fines del siglo XIX y comienzos del XX. En este artículo hemos buscado, por lo tanto, mostrar algunos factores que podrían haber influido sobre este desarrollo. En este sentido, uno de ellos se relaciona a las características que los elencos municipales habían adquirido hacia el 1900. Como se ha mencionado, la capitalización de Posadas, que implicó el asiento de la flamante gobernación de Misiones sobre el territorio municipal, alteró las relaciones políticas entre esta nueva autoridad nacional y un gobierno

²⁵ Un ejemplo de colaboración entre la municipalidad de Posadas, la gobernación y una agencia nacional que puede citarse fue la donación de un terreno por parte de la municipalidad hacia el Departamento Nacional de Higiene en 1911, con el objetivo de que éste colocara una “estación sanitaria”. Libro de actas de sesiones N° 11, folio 427.

municipal de conformación previa bajo administración correntina, inaugurando nuevas tensiones y conflictos. La transición generó entonces nuevas dinámicas que influyeron en los elencos municipales, produciéndose cierto recambio en los mismos bajo la influencia del gobernador Roca, aunque perviviendo figuras notables de arraigo previo durante el periodo correntino.

Por su parte, el crecimiento demográfico y el influjo inmigratorio de fines del siglo XIX también parecen haber influido en la conformación de nuevos elencos municipales. De este modo, hacia comienzos del siglo XX, los elencos municipales parecen haber estado conformados por notables locales mayormente de origen de europeo, vinculados a la administración de empresas privadas propias o ajenas, algunos de los cuales contaban incluso con conocimiento profesional sobre práctica contables. Estos elencos, de acuerdo a los registros disponibles, parecen haber sido los responsables de introducir y mantener la práctica de confección de cálculos de recursos y presupuestos de gastos anuales equilibrados, cuando no superavitarios.

Las atribuciones fiscales que el régimen de territorios nacionales confirió a las municipalidades, también pudieron haber tenido, por su parte, cierta influencia sobre la capacidad de los concejos de Posadas para consolidar una situación financiera relativamente estable. Las rentas designadas como municipales fueron al menos en este caso, suficientes para afrontar los gastos relativos a las áreas sobre las cuales debían invertirse los recursos recaudados. En este sentido, el hecho de que la instrucción pública o la seguridad no corrieran en principio por cuenta de los municipios, les permitió a estos volcar sus recursos hacia otras áreas como las del alumbrado eléctrico y la asistencia.

No obstante, en este artículo hemos buscado demostrar que, al margen de los factores apuntados, la búsqueda por la estabilidad fiscal sostenida por los concejos municipales de Posadas, perseguía un objetivo político fundamental que era defender sus márgenes de autonomía política frente a la figura de los gobernadores, una vez creado el territorio nacional. En este contexto, la presentación de cálculos de recursos y presupuestos de gastos anuales equilibrados, e incluso superavitarios, resultaba central para los concejos municipales, quienes se consideraban los representantes legítimos de los intereses locales frente a la figura del gobernador, en tanto representante del gobierno nacional. Sin afirmar que ello implicara situaciones de recurrente enfrentamiento entre ambos niveles de gobierno, buscamos mostrar que para los elencos municipales, la relevancia de exhibir finanzas estables radicaba en los márgenes de autonomía que ello podría brindarle en determinadas coyunturas. La representación política local, las atribuciones fiscales propias y las finanzas estables parecen haber constituido, en este marco, los ejes principales sobre los cuales los elencos municipales de Posadas reafirmaron sus derechos al auto-gobierno frente a la gobernación y al gobierno nacional.

Bibliografía

- Bonaudo, M. y Sonzogni, É. (1997). Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853-1890). *América Latina en la Historia Económica*, enero-julio, 27-34. Recuperado de: <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/200/263> DOI: <http://dx.doi.org/10.18232/alhe.v4i07.200>
- Canedo, M. (2017). El diálogo continúa. Formas de articulación entre los notables de San Antonio de Areco y el gobierno del Estado de Buenos Aires. *Prohistoria*, 20(28), 49-67. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6333071>
- Canedo, M. (2019). La instalación de las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires. Un análisis desde sus actas de sesiones (1856-1858). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54, 1-24. Recuperado de: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/revihistoriargenname/article/view/1974/1452>
- Conti, V. y Boto, M. S. (1997) Finanzas municipales en el siglo XIX: la emisión monetaria como recurso fiscal en Argentina. *América Latina en la Historia Económica*, enero-julio, 35-48. Recuperado de: <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/201/264> DOI: <http://dx.doi.org/10.18232/alhe.v4i07.201>
- Diez, M. A., y Escobar, D. (2012). Entre la autonomía de las municipalidades y la dependencia de las gobernaciones. Panorama fiscal y presupuestario en el Territorio de La Pampa Central. En M. Arias Bucciarelli (Ed.). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860-1950* (115-137). Buenos Aires: Prometeo.
- Etorena, A. C. y Freaza, J. C. (2010). *Historia de Posadas. Volumen I: desde los orígenes hasta la actualidad*. Posadas: Edición de los autores.

“De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación ...”

- Fandos, C., y Remy, G. (2011). Finanzas municipales: consumo y gravamen durante la Primera Guerra Mundial. El “Impuesto único” en S. S. de Jujuy. En *Revista Escuela de Historia*, 10(1), 1–26. Recuperado de: <http://www.rehunsa.com/revista10v01-art04.htm>
- Gallucci, L. (2005). Las prácticas electorales en un municipio patagónico. Neuquén, 1904-1916. *Revista Pilquen*, VII, (7), 1-11.
- Garavaglia, J. C. (2015). *La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)*. Buenos Aires: Prometeo.
- ISPARM (1979). *Crónica de los gobernantes de Misiones, tomo I, 1882-1922*. Posadas: Ed. Montoya.
- Leoni, M. S. (2002). La política en los territorios nacionales argentinos. La inserción de los municipios del Chaco. *Revista de Historia de América*, 131, 197-221.
- Lobato, M. Z. y Suriano, J. (2006). *Atlas histórico de la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Mantilla, F. M. (1929). *Crónica histórica de la Provincia de Corrientes. Tomo II*. Buenos Aires: Espiasse y Cía.
- Morelli, F. (2007). Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano. *Araucaria*, 9(18), 116-129. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28291806>
- Otero, H. (2006) *Estadística y nación: una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pyke, L. I. (2016). Estado y política en el Territorio Nacional de Misiones durante los gobiernos radicales: el gobernador Héctor Barreyro y los conflictos políticos entre autoridades (1917-1930). *Folia Histórica del Nordeste*, 26, 41-61. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/886> DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.026886>
- Pyke, L. I. (2020) Política y finanzas locales en los territorios nacionales argentinos: el caso de Concepción de la Sierra, Territorio de Misiones (1880-1930). *Revista Brasileira de Historia*, 40(83), 175-198.
- Ruffini, M. (2007). *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Sanjurjo De Driollet, I. (2004). *La organización político administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Schaller, E. C. (2012) Las finanzas públicas de la provincia de Corrientes durante la segunda mitad del siglo XIX. En M. S. Leoni, M. S. y M. del M. Solís Carnicer (Eds.) *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en el nordeste argentino (1880-1955)* (167-183). Rosario: Prohistoria.
- Ternavasio, M. (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de Maestría, FLACSO.
- Varela, M. T. (2015). *Estado y Territorios Nacionales. Relaciones, tensiones y conflictos en la sociedad y la política rionegrina (1916-1943)*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Fuentes

- Areco, L. B. *Documentación histórica extraída de los libros de las actas de la municipalidad de la ciudad de Posadas (1872-1920)*. Posadas, 1985.
- República Argentina. *Segundo censo de la República Argentina. Tomo II*. Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1898.
- República Argentina. *Tercer censo nacional. Tomo II*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., 1916.
- Ley Nacional N° 1532/1884 Orgánica de Territorios Nacionales.
- Ley Nacional N° 2732/1890 Reforma de la Orgánica de Territorios Nacionales.
- Ley Nacional N° 4167/1903 Régimen de Tierras Fiscales.
- Archivo de la Municipalidad de Posadas
-Libro de Actas de Sesiones N° 10, 1898-1905.
-Libro de Actas de Sesiones N° 11, 1905-1911.
- Biblioteca Popular Bartolomé Mitre de Concepción de la Sierra
-Libro de Actas de Sesiones del Concejo Municipal, 1889-1901.
- Archivo General de la Gobernación de Misiones
-Libro Decretos 1882-1896.
-Libro Decretos 1896-1906.
-Libro Decretos 1905-1920.

Recepción: 13/12/19
Evaluado: 25/03/2020
Versión Final: 11/05/2020