

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LA MODERNIZACIÓN ESTATAL SANTAFESINA. LA EXPERIENCIA DEL CONSERVADURISMO

MIGUEL ÁNGEL DE MARCO (H)

migueldemarco@arnet.com.ar

Academia Nacional de la Historia - CONICET
Argentina

Resumen:

El análisis de la política presupuestaria de los gobiernos conservadores en la provincia de Santa Fe, 1880-1912, considerada en aquel entonces como “firme pilar del modelo Argentino de crecimiento”, permite observar aspectos relacionados con las contingencias económicas, sociales y políticas de una época signada por transformaciones estructurales, con sus tiempos cíclicos de euforia progresista, crisis financiera y ajustes forzosos. En especial ofrece un abordaje a lo relacionado con el proceso de modernización del Estado, los recursos humanos de la administración, el grado de evolución de la función pública, las prioridades, discurso y la dinámica de cada gestión, cuestiones que no pueden ignorarse a la hora de comprender las gestiones que se sucedieron al frente de los destinos de Santa Fe en el siglo XX.

Palabras clave: gestión, gobierno, Santa Fe, economía.

Abstract:

The analysis of the budgetary policy of the conservative governments in the province of Santa Fe, 1880-1912, which was considered, at that moment, as “a strong cornerstone of the Argentine growth model”, permits to see aspects related to the political, social and economic contingencies of a period affected by structural transformations, with its cyclical times of progressive euphoria, financial crisis and forced adjustments. Specially, it offers an approach to what is related to the modernization process of the State, the human resources of the administration, the degree of the evolution of the public service, the priorities, discourse and the dynamic of each management, issues that cannot be ignored at the moment of understanding the management that followed one another and that were in charge of the future of Santa Fe in the 20th century.

Key Words: Administration, Government, Santa Fe, Economy.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la confección de los presupuestos anuales de gastos y recursos del Estado reflejan los más variados aspectos de una época. A través de él, pueden observarse aspectos relacionados con las contingencias económicas, sociales y políticas, los recursos humanos de la administración, el grado de evolución de la función pública, las prioridades y la dinámica de cada gestión¹. Es por eso que el trabajo que se expone a continuación es el inicio, el primer capítulo, de una obra inédita titulada “La ejecución de las políticas públicas en la modernización del Estado santafesino” –continuación del libro “Santa Fe en la transformación argentina”²–, en la que se abordaron cuestiones relacionadas con la organización rentística, sistema crediticio, obras y servicios públicas, contralor, producción, educación, seguridad y salud, entre otros puntos, del periodo 1880 y 1912. Este estudio sobre la elaboración del presupuesto de gastos y recursos de los gobiernos conservadores tuvo más adelante su correlato en el abordaje de otras experiencias de gestión en la provincia de Santa Fe. Y si bien desde el punto de vista financiero el presupuesto es el planeamiento numérico de la acción a desarrollar, desde el punto de vista jurídico constitucional es una ley por la cual se autorizan los gastos. Esta cuestión fue analizada en otra investigación de mi autoría sobre la conformación de la legislatura provincial, que desde 1841 tuvo asignada la función de aumentar o disminuir los presupuestos de gastos presentados por el Ejecutivo. El principal interés radicaba en determinar la incidencia de la administración del presupuesto en los evidentes desequilibrios regionales que la provincia aún soporta. En la actualidad el eje de la investigación se centra en la incidencia de la formación universitaria (puntualmente en el surgimiento en Rosario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, bajo el decanato del destacado administrativista Rafael Bielsa) en la modernización de la administración del Estado, y su correlato en la profesionalización en la elaboración del presupuesto en tiempos del desarrollismo.

¹ RAFAEL BIELSA, *Algunos aspectos de la función pública*, Publicación de Extensión Universitaria N.º 45, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1958.

² MIGUEL ÁNGEL DE MARCO (II), *Santa Fe en la transformación argentina, el Poder Central y los condicionamientos políticos, constitucionales y administrativos en el desarrollo de la provincia, 1880-1912*, Museo Histórico Provincial Dr. Julio Marc, Rosario, 2001, p. 367.

LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS Y RECURSOS EN LA DÉCADA DEL 80

El Estado santafesino inició la década del 80 con desequilibrios presupuestarios, reflejo de años de precariedad administrativa. El último gobernador iriondista, el canónigo Manuel Zavalla, reconoció que estos se debían a que los sucesivos déficit eran cubierto siempre con la renta destinada al año en curso:

Esta práctica que se observa desde muchos años atrás es por sí sola capaz de trastornar todo un sistema rentístico, haciendo desaparecer la regularización de los servicios y hasta dando margen a los abusos y preferencias odiosas que amenguan el crédito y el buen nombre de la administración³.

Por otra parte, recién en 1879 el gobierno dispuso la medida tan elemental de que los gastos de la administración en general debían sujetarse a las disposiciones de la ley del presupuesto; para esto, determinó que los jefes políticos y de la policía, como los demás empleados al frente de cada repartición, no se excedieran en sus gastos más allá de lo que el presupuesto señalaba como eventuales, y que, en casos extraordinarios y de urgente necesidad, debían recabar la correspondiente autorización del superior gobierno. Además le ordenó a la Contaduría general que no liquidara ninguna cuenta que no estuviera arreglada al presupuesto general de gastos⁴. Cinco años después, el vicegobernador Cándido Pujato, en el ejercicio del Poder Ejecutivo, se vio en la necesidad de expedir un decreto de igual tenor, lo que permite deducir que poco se había avanzado en ese sentido⁵.

La Ley de Municipalidades de 1883, sancionada de acuerdo con la Constitución provincial de ese año, reglamentó la manera en que debían confeccionarse los presupuestos municipales, respetando tres grandes tópicos: los gastos del Concejo Deliberante, los gastos del Departamento Ejecutivo y el

³ *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe. Mensaje del gobernador Manuel M. Zavalla correspondiente a 1884*, volumen VI, documentos correspondientes al tomo I, mensajes del Poder Ejecutivo, Comisión redactora de la historia de las instituciones de la provincia de Santa Fe, 1970, p. 161.

⁴ *Registro Oficial de la provincia de Santa Fe*, en adelante *Registro Oficial*, tomo X, correspondiente a los años 1878-1880, tipografía de La Revolución, 1890, ob. cit., p. 193.

⁵ *Ibidem*, tomo XII, de 1883 al año 1884. Tipografía de la Revolución, Santa Fe, 1890, ob. cit., p. 133.

cálculo de todos los recursos, con sus respectivos anexos. El servicio de la deuda pública local consolidada debía registrarse en un ítem que manifestara en partidas separadas y numeradas el origen y servicio de cada deuda. Además determinó que el intendente municipal que autorizara una orden de pago ilegítima y el contador que no la observase serían responsable sólidamente por la ilegalidad del pago⁶.

Al asumir José Gálvez en 1886 como gobernador de Santa Fe recibió a un Estado provincial que “arrastraba” cinco años consecutivos de déficit: en el ejercicio de 1885-1886, se había gastado un 22,8% más de lo presupuestado, por el pago de letras y sueldos atrasados. La consecuencia de este déficit, implicó, como hasta entonces, que no se pudiera cumplir correctamente con el pago de los sueldos y con los gastos de la administración del año en curso. Para revertir esta situación, Gálvez decretó el cumplimiento estricto de la ley del 31 de julio de 1886, por el cual ningún crédito impago hasta ese año podría ser cancelado con recursos determinados por la legislatura para el nuevo período. Con esto el gobernador procuró otorgar mayor previsibilidad al presupuesto y regularizar la administración.

El año de 1886, en el marco de la “nueva era” proclamada por el galvismo, el Ejecutivo envió un mensaje a la legislatura con el objeto de pedir la aprobación del presupuesto anual. Allí se reconoció que no era posible prever, por carecer de datos precisos, un eventual aumento de la renta que permitiera mayores desembolsos. Los sueldos y gastos se proyectaron en 791.838 pesos moneda nacional⁷ y los recursos se calcularon en 1.500.000, con un excedente en moneda nacional de 708.192. Se confiaba en una buena recaudación rentística, no sólo por “el natural incremento que cada año tenemos en el impuesto, como resultado de la población y nuestro progreso”, según se explicaba, sino también porque

las nuevas leyes impositivas proyectadas modificarían por completo el sistema de la recaudación, haciéndola más controlada, más responsable y más escrupulosa⁸.

⁶ *Ibidem*, p. 98.

⁷ Cuando no se especifica concretamente que una cifra está cotizada en pesos oro debe entenderse que se trata de cifras en peso moneda nacional.

⁸ *Nueva Epoca*, periódico de la ciudad de Santa Fe, 18 de junio de 1886.

Este primer presupuesto de la era galvista no fue del todo completo, ya que no se incluyó en él a la deuda interna ni a los gastos autorizados por leyes especiales. Gálvez creyó oportuno hacer notar a la legislatura la necesidad de arbitrar recursos para hacer frente a esas leyes especiales que requerían de gastos no autorizados en el presupuesto:

Entre nosotros ha existido la costumbre de decretar gastos sin crear recursos y sin contar con más entradas que las de las rentas generales, que ya tienen por el presupuesto destinada su invención. Si nuestro presupuesto absorbe todas nuestras rentas, no podemos, sin dejar de servirlo, dar cumplimiento a las leyes especiales que decretan gastos, sin designar los recursos que lo han de cubrir; podemos distraer de rentas generales, sino en el caso de sobrante, una vez cubierto el presupuesto general de la administración y el servicio de nuestras deudas⁹.

El gobernador dejó así sentado su deseo de “reducir las erogaciones a las entradas y recursos, y sobre todo de garantizar el exacto y fiel servicio del presupuesto general”¹⁰. Sin embargo, en el ejercicio de 1887, el aumento de la recaudación siguió aplicándose para el pago de letras y sueldos vencidas¹¹. Los gastos y las leyes especiales ascendían a 657.799 pesos moneda nacional, es decir el equivalente al 32% de los ingresos recaudados, que fueron pagados en un 75% con dinero ingresado en 1887. Dos años después, Gálvez continuó advirtiendo a la legislatura de las nefastas consecuencias de decretar gastos por leyes especiales fuera del superávit que arrojara el presupuesto¹², una reprimación que lo comprendía a él mismo.

El incremento de la deuda exigible, sin incluir en ella los montos de la deuda externa e interna, se originó por libramientos impagos, por deudas del gobierno hacia los bancos oficiales y por el retiro de los billetes de tesorería en circulación y letras a pagar. Entre 1887 y 1891, se multiplicó “por veinticinco veces”.

La gestión de Juan Manuel Cafferata, sucesor de Gálvez y miembro de la misma facción partidaria, se inició en 1890 bajo una deuda de 17.001.606 pesos

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Historia de las Instituciones, Mensaje del gobernador José Gálvez en 1888*, ob. cit., p. 236.

¹² *Ibidem, Mensaje de José Gálvez en 1889*, ob. cit., p. 265.

nacionales, y una deuda por garantías ferrocarrileras de 1.582.369 pesos nacionales. Lo ingresado en las arcas fiscales en virtud de la recaudación de ese mismo año, que fue la más alta hasta ese entonces, implicó apenas el 26,7% de la deuda externa. El endeudamiento del gobierno provincial en ese año (deuda externa, garantías de trenes, deuda exigible del presupuesto y deuda interna) alcanzó un monto de 22.367.602 pesos nacionales; es decir que se necesitaban cinco veces lo recaudado en 1890 por el Estado santafesino para cubrirlo.

Este tipo de compromisos, que no figuraron en los sucesivos presupuestos, ejerció una fuerte presión en los hombres del gobierno y afectó el normal desenvolvimiento de la administración:

	Deuda Interna	Deuda externa	Garantías de Ferrocarriles
1890	3.472	17.001.606	1.582.369
1891	3.477	16.894.289	2.375.371
1892	3.675	19.215.279	1.398.375
1893	3.916.750	18.194.712	no había sido liquidada

EL PRESUPUESTO SOMETIDO AL VOLUNTARISMO PROGRESISTA Y AL "AJUSTE" FORZOSO

Entre 1886 y 1890, el presupuesto de gastos aumentó en un 87,5%, lo cual demuestra el esfuerzo de adaptación realizado por el gobierno para acompañar desde lo institucional el crecimiento demográfico, económico y social de la provincia. El galvismo no sólo evitó la tendencia negativa imperante hasta 1885, sino que recaudó en 1886 un 60% más de lo esperado. Este incremento en la recaudación, más los empréstitos adquiridos y el clima de frenesí progresista que experimentó el país, llevó al gobierno y a los legisladores a sancionar en 1889 un presupuesto de gasto de 5.915.258 pesos moneda nacional, el más alto en la historia provincial en el siglo XIX.

Gracias a este presupuesto, propio de un oficialismo que ya se creía exitoso y digno de ser recordado por las generaciones venideras, se estimuló la implementación de la segunda parte de las iniciativas y pautas de gobierno alentadas por el círculo galvista que debían concretarse durante la gestión de Cafferata: la modificación de la Constitución provincial, la división de la provincia en 18 departamentos, la creación de una nueva estructura de autoridades y reparticiones en esas jurisdicciones; la futura ley orgánica de Tribunales con

la creación de la Suprema Corte y la nueva ley orgánica de municipalidades, entre otras metas.

Así como la Constitución de enero de 1890 significó la cristalización de las aspiraciones del galvismo en el momento de su mayor poder, la elaboración del presupuesto en 1889 fue pensada como el soporte económico que permitiría la aplicación de las reformas. La crisis financiera y política que estalló meses después, y que postró al Estado provincial, “hiriéndolo de muerte”, tornó inviable ese presupuesto¹³. De los 5.925.258 pesos, sólo 3.115.258 estaban destinado a sueldos y gastos de la administración, y el resto comprendía la cifra de los servicios de la deuda externa contraída por el Banco Provincial. Si bien la recaudación en ese año fue la mayor de la historia santafesina, se produjo un déficit nunca antes visto de 3.320.258 pesos moneda nacional. Ante esto, el gobernador Cafferata suspendió el servicio de los empréstitos externos y excluyó el importe de esta deuda de los sucesivos presupuestos; de esta manera, el impacto deficitario sobre la administración quedó reducido en el ejercicio de 1890, a 205.000 pesos.

Luego del golpe político que implicó en el oficialismo la caída de Juárez Celman, el Ejecutivo y la legislatura adoptaron un presupuesto mucho más viable, para marchar de acuerdo con la política de restricción del gasto que le impuso el Poder Central. Cabe señalar que esta política de austeridad no se aplicó sobre un Estado “elefantiásico”, pero sí sobre uno en incipiente formación, que redujo aún más su capacidad en la prestación de sus servicios.

El presupuesto de gastos administrativos de 1891 se redujo a 2.590.000 pesos, con una economía real de 725.258, en comparación del año anterior¹⁴. Se produjo así una drástica reducción de salarios, que ya antes de la crisis eran de por sí magros, y el personal más idóneo abandonó la gestión pública. La reducción del presupuesto dio sus frutos, porque el déficit bajó a un 6,3%, cifra que no impidió la marcha regular de la administración, y esto era lo que más importaba. El presupuesto en vigencia para 1892 revistió similares características: el gasto presupuestado aumentó en un 9%, con respecto al del año anterior –incremento indispensable para la marcha del Estado–, y se obtuvo una buena recaudación, que a pesar de haber sido récord, fue un 14,4% menor a lo esperado. El de 1892 arrojó el menor saldo negativo desde 1880, es decir de un 1,8%. Cabe recordar que, a partir de 1890, no integraron los

¹³ *Leyes de Impuesto y Presupuesto General de Sueldos y Gastos de la provincia de Santa Fe, para el año económico de 1890*. Santa Fe, tipografía de los principios, 1890, p. 35.

¹⁴ *Nueva Epoca*, 6 de agosto de 1892.

presupuestos, el pago de los servicios de las deudas externas, ni las garantías de ferrocarriles.

EN NUEVO PAPEL DE LA OPINIÓN PÚBLICA COMO CONTRALOR DE LA ELABORACIÓN PRESUPUESTARIA

En 1892, la discusión acerca de la elaboración del presupuesto de 1893 revistió caracteres únicos. Su debate en la legislatura fue seguido con suma atención por la media docena de periódicos opositores y por la prensa oficialista. Este presupuesto realizado así, bajo la lupa de la opinión pública, es un signo de la evolución administrativa y política del país. El galvismo se esforzó en publicitar los recortes efectuados sobre los gastos y la austeridad del nuevo presupuesto, en demostración de su real voluntad de administrar bien. Por ejemplo, con 173.000 pesos anuales se costeara al ministerio de Hacienda, y a sus veintitrés oficinas con el personal correspondiente; con 200.000 pesos anuales se sostenía la estructura básica de autoridad rural y urbana; en cuanto a la justicia de paz, y aún así en las doscientas colonias agrícolas, el gobierno pagaba a sólo la mitad de los jueces de paz con un sueldo de 60 pesos, que era una cantidad ínfima¹⁵.

Los mismos hombres que en 1889 se regocijaban por dotar al gobierno de un presupuesto de gastos de 4.000.000 de pesos, ahora aplaudían la decisión de reducirlo a 2.800.000, de los cuales 300.000 correspondían a los fondos públicos internos y 400.000 al sostén de la educación común, quedando así, tan sólo 2.100.000 pesos para atender a las distintas ramas de la administración, que debían responder a las necesidades de 300.000 habitantes¹⁶; esto era equivalente a que cada santafesino debía pagar 7 pesos anuales para sostener a la administración, o 0,5 centavos por mes. El aumento de remuneración a las categorías más altas de la administración, que fue apenas sensible, tenía como objeto evitar el exilio de empleados capacitados de la función pública.

La prensa opositora calificó a la reducción del presupuesto como simple "maquillaje", en donde se reducían puestos menores, y sostuvo que mientras se habían ahorrado sólo 100.000 pesos en recortes de segunda importancia, se seguían sosteniendo fuerzas armadas por un valor de 500.000 pesos¹⁷. Cabe

¹⁵ *Ibidem*, 22 de octubre de 1892.

¹⁶ *Ibidem*, 21 de octubre de 1892

¹⁷ *El Municipio*, periódico de Rosario, 17 de octubre de 1892.

aclarar que la prédica opositora consideraba dentro del esquema de tropas de represión a la misma policía, dentro de la cual estaba el militarizado Cuerpo de Bomberos, cuyo presupuesto anual de todas sus reparticiones llegaba a 400.000 pesos. Con excepción de los “bomberos”, el personal policial era numéricamente escaso y muy mal remunerado, e introducir nuevos ajustes en la institución era “temerario”. La oposición, al referirse a los batallones, también aludía al Cuerpo de Guardia Cárceles, que cumplía su función en la custodia de presos en Rosario y Santa Fe, además de estar armado y disciplinado como para reprimir cualquier intentona política, compuesto en total por 300 hombres. Su presupuesto anual de 1892 fue calculado en 143.000 pesos, que si bien era una cantidad elevada en comparación con otros gastos necesarios, no alcanzaba para cubrir la necesidad de una tropa mal alimentada y pésimamente remunerada.

El ministro Carrasco, recién llegado a la cartera de Hacienda, en diciembre 1892, publicó un artículo titulado “Delirio de las grandezas: los presupuestos de las provincias”, donde encuadraba su enfoque en un estudio comparado de los presupuestos nacionales. Al respecto afirmó:

Con nuestra habitual imprudencia administrativa, en la República Argentina, de muchos años a esta parte, todos, y casi de común acuerdo, hemos procedido a inflar nuestros presupuestos de gastos, sin tener en cuenta ni las entradas reales ni los verdaderos intereses del país¹⁸.

Este ministro de un gobierno provincial dependiente del Poder Central definió públicamente a los juaristas, roquistas, autonomistas y radicales, como “derrochistas”. A falta de una ciencia económica en sus hombres y las costumbres generales del país, no se había forjado una política previsora. El joven abogado Carrasco fue más allá al sostener que el aumento de los presupuestos, “había sido en proporción mayor a las necesidades”, al punto que en la Argentina, habían bastado cinco años, entre 1886 y 1891, para duplicar o triplicar todos los presupuestos¹⁹.

Mientras tanto, Entre Ríos, Mendoza y La Rioja duplicaron en ese período sus gastos; Corrientes, San Juan y Tucumán, los triplicaron; Santa Fe, Salta

¹⁸ GABRIEL CARRASCO, *Intereses Nacionales de la República Argentina*, Imprenta de Jacobo Peuser, Buenos Aires, 1894, p. 591.

¹⁹ *Ibidem*.

y Jujuy, los cuaduplicaron; y Córdoba y Catamarca, los quintuplicaron. Por esto Carrasco pretendía demostrar que las provincias más pobres eran las que habían incurrido en mayor irresponsabilidad, distinguiéndose por sobre todas Santiago del Estero, que sextuplicó sus gastos; justificaba únicamente a la provincia de Santa Fe, por la posibilidad de concreción de los crecimientos en ella esperados.

A días de la semana de la revolución radical de julio del 93, el ministro escribió otro artículo de similares características, en donde fustigó a las legislaturas provinciales —desde Buenos Aires a Salta—, por no poner frenos a “sus imprudencias” presupuestarias. Sin reparos ejemplificó:

Se calcula, más o menos, para balancear las cifras, y si hay errores, todo se remedia con agregarle un cero al presupuesto de entradas. El que venga atrás que arree. Por fin, la gran obra está concluida. Ya tenemos presupuestos de gastos. Ya hay también cálculo de recursos²⁰.

Este simplista e irresponsable mecanismo era ya una tradición administrativa²¹.

EN EL AÑO DE LAS REVOLUCIONES, EL GALVISMO HABÍA ALCANZADO SU PRIMER SUPERÁVIT

La presencia de Carrasco en el ministerio influyó para que el presupuesto de gastos estipulado para el año 1893 fuera el menor de la gobernación Cafferrata, al establecerlo en 2.506.341 pesos, sobre la base de un cálculo de recurso de 3.270.000 pesos, inferior al fijado para el año anterior, lo que nos indica un mayor realismo en cuanto a los cálculos de ingresos. La recaudación del convulsionado año de 1893 fue menor a lo calculado pero superior al presupuesto de gasto, al obtenerse 2.941.792 pesos, por lo que, de acuerdo con estas cifras oficiales, se obtuvo un superávit de un 17%. Si bien esto no representaba la

²⁰ *Ibidem*, *Cosas de Carrasco*, Imprenta de Jacobo Peuser, Buenos Aires, 1893, p. 324.

²¹ Afirmó Carrasco al respecto: “Yo sabía, hace tiempo, que las vacas, parían. Ahora, es forzoso convencerse, de que los presupuestos, deben encontrarse en igualdad de superreproducción. Ellos están obligados, por orden de los legisladores a multiplicarse a medida que los gastos se multiplican. Y las rentas generales, elásticas al infinito, deben estar como los conejos en Australia, multiplicándose continuamente para dar abasto a todos esos gastos fuera de presupuesto y fuera de toda entrada racionalmente calculada”. *Ibidem*, p. 327.

solución financiera de las finanzas santafesinas, al no estar incluido en este presupuesto, el endeudamiento externo constituyó un alentador indicador de la eficacia de las reformas introducidas en el Estado provincial, y los esfuerzos del gobernador Cafferata y su ministro Carrasco por imprimir orden a la marcha administrativa, como consecuencia del ajuste financiero iniciado en 1890²².

A mediados de julio de 1893, se presentó un proyecto de ley de presupuesto, elaborado y estudiado con mucha detención, cuya cifra de gasto alcanzaba aproximadamente a 3.100.000 pesos, con un cálculo de recursos, "bien meditado" con una cifra algo mayor. Al decir de Carrasco:

Aquellos eran los tiempos en que se creía en la conservación de la paz, en que se esperaba que el año 1893 culminara tranquilamente y que el de 1894 sería de plena prosperidad financiera²³.

En circunstancias normales, según el proyecto presentado a la legislatura antes de la revolución, durante 1893 y 1894, se habría recaudado 500.000 pesos, cantidad más que importante, los cuales, según Carrasco, se hubieran utilizado para obras públicas, fomento de la instrucción pública y el pago, hasta ese entonces interrumpido, de la deuda externa. Como vimos, el presupuesto sancionado para 1893 produjo un superávit de 441.000 pesos²⁴.

El interventor federal José V. Zapata, que asumió el poder de la provincia luego de la revolución radical de septiembre, decretó la vigencia del presupuesto sancionado en 1893 para 1894, y las mismas leyes de impuestos. Durante el mes de marzo se constituyó la nueva legislatura. En la comisión de hacienda de la cámara de diputados el presupuesto fue examinado por el ahora diputado Carrasco, quien vigiló la continuación de la política de reducción presupuestaria del gobierno anterior. Al igual que lo hiciera en su gestión, fue el primero en dar carácter público a la discusión del presupuesto, escribiendo sobre esto en la prensa de Buenos Aires:

El cálculo de recursos ha sido hecho con mucha parsimonia, para que el gobierno, así sea haciendo una gestión mediana, obtenga entradas mayores,

²² *El Economista Argentino*, periódico de la ciudad de Buenos Aires, 7 de abril de 1894.

²³ *Ibidem*, 4 de abril de 1894.

²⁴ *Ibidem*.

siempre que tengamos paz. Y el presupuesto de gasto se hizo, pecando más por exceso que por defecto. De esta manera, se obtendría un remanente que se podría utilizar en el pago de la deuda extranjera, que no se ha tenido presente en el presupuesto, por la sencilla razón que la provincia no se encuentra por ahora en condiciones ni siquiera de tenerse en cuenta²⁵.

Las medidas adoptadas en Santa Fe en el marco de la recuperación económica nacional, iniciadas en 1890 y profundizadas en 1894, por hombres como el ministro Ortiz y el diputado Carrasco, lograron que el presupuesto del primer año de Leiva diera un alentador superávit; como demostración del recorte presupuestario y de la austeridad en las erogaciones “se llegó a gastar menos de lo establecido” y se recaudaron 642.511 pesos más que los previstos, es decir un 17,5%. El gasto se redujo en 112.707 pesos, y se obtuvo un saldo a favor de 817.023 pesos. Este superávit fue récord en la última década del siglo.

El gobernador Leiva explicó que este éxito se debía a que los gastos públicos, “se habían ajustado con estricta sujeción a la ley”, y, por lo tanto, existía una notoria intención política de control del gasto, lo que había posibilitado, por primera vez en mucho tiempo, que los sueldos de los empleados públicos provinciales fueran pagados mensualmente, antes del día 30. La organización rentística mencionada, la moralidad y la responsabilidad de sus funcionarios, la competencia de los empleados del ministerio y la potencialidad comercial, agropecuaria e industrial de Santa Fe habían confluído en la obtención de tales resultados, y permitían soñar nuevamente con obras progresistas, como la construcción del puerto de Santa Fe²⁶.

El presupuesto de gastos elaborado para 1895 continuó ascendiendo, fijándose en 4.358.056, es decir, un 20,9% más que el del año anterior, y un cálculo de recursos de 5.030.000, es decir, 1.361.574 pesos más que en 1894. Nuevamente se obtuvo superávit sobre la recaudación de 298.808 pesos, y un superávit sobre el presupuesto de gasto, en 970.540 pesos. A partir de 1896, no se continuó con la disminución de gastos ni primó la intención de un severo control del mismo por el alejamiento del ministerio y la legislatura provincial de dos hombres previsores como Ortiz y Carrasco. El equilibrio presupuestario acompañó a la gestión de Leiva en sus últimos períodos. Luego del primer año de gestión del gobernador Iturraspe, se obtuvo un superávit de 1.270.234

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Historia de las Instituciones*, Mensaje del gobernador Luciano Leiva, ob. cit., p. 446.

pesos, aumentando con mucha precaución y previsión el presupuesto de gastos y recursos²⁷.

LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO PRESUPUESTARIO INICIADA EN LA SEGUNDA PRESIDENCIA DE ROCA

Durante la segunda presidencia de Julio A. Roca, el Congreso Nacional inició una política de reducción del gasto frente al desequilibrio presupuestario existente debido, entre otros factores, al proceso armamentista que se operó en la Argentina ante la posibilidad de una guerra con Chile. En la elaboración del presupuesto de 1897, los recursos calculados ascendían a 35.420.000 pesos oro, y, sin embargo, las entradas sólo produjeron 30.469.000. Para 1898, el presupuesto arrojó un déficit de 18 millones de pesos, producto de obras públicas calificadas como de alta necesidad nacional, como el puerto Madero, y el dique militar de puerto Belgrano²⁸.

El proyecto de reducción de gastos elaborado por el presidente de la República tenía como antecedente una ley análoga votada durante la presidencia de Avellaneda en 1876, que "era el único presidente argentino que recibió la administración de 22.000.000 de presupuesto en 1875 para entregarla en 1880 con 18 millones, y el único que recibió la administración con 17.000 empleados y la redujo a 11.000", recordó por entonces el diputado Rufino Varela Ortíz. Para superar la crisis de 1890, el presidente Pellegrini redujo a 10.700.000 pesos el presupuesto nacional, suspendió las partidas destinadas a las obras públicas y redujo los sueldos de la administración en un 10% por un par de meses²⁹.

En el presupuesto general para 1898 se redujo el salario de la administración pública nacional, en forma temporaria, con el argumento de que los sueldos de los empleados inferiores "no eran seguramente más bajos que los que podía obtenerse en la industria privada"³⁰. El total del cálculo de recursos fue fijado por diputados en 32.423.800 pesos oro, es decir 67.540.000 en moneda nacional, cifra que se creía necesaria para atender la amortización de la deuda

²⁷ *Ibidem*, *Mensaje del gobernador Juan B. Iturraspe*, correspondiente a 1899. ob. cit., p. 515.

²⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, tomo correspondiente al período ordinario del año 1898, Compañía Sudamericana de Bancos, Buenos Aires, 1898, p. 124.

²⁹ *Ibidem*, p. 346.

³⁰ *Ibidem*, p. 633.

externa y todos los gastos de la administración. Los recursos provendrían de los derechos de importación, 25.800.000 pesos oro; de exportación, 2.209.000 y de las tarifas de puertos, muelles diques, por dos millones; en tanto, unos 40 millones de pesos se obtendrían de los impuestos a los alcoholes, tabacos, papel sellado, obras de salubridad y azúcar.

Fue el senador por Santa Fe, Lorenzo Anadón, el encargado de impulsar en su cámara la reducción, planteada por el poder Ejecutivo, y de profundizar la iniciada en Diputados, con el argumento de que la dificultad “no se salvaba ahorrando más o menos un 6 o 7% en el conjunto de las obligaciones del tesoro”. Proponía terminar con la empleomanía como mal nacional y cerrar así las puertas a las recomendaciones e influencias en estos nombramientos, no sin aclarar que eso no bastaba para equilibrar las finanzas³¹. Asimismo, expresó que esta política de reducción del gasto debía considerarse como “una profesión de fe” que de una vez por todas debía “trazar nuevos rumbos” en materia presupuestaria:

Si esta ley no va a significar que las inmoralidades administrativas, los desórdenes financieros, las concesiones leoninas y rumbosas que nosotros mismos hemos sancionados han concluido, sería preferible que la hiciéramos pedazos³².

Anadón, a la manera de Carrasco, no vaciló en trazar un cuadro real de la forma en que se acostumbraba la elaboración del presupuesto: en la práctica, como en todo país embrionario, se delegaban las atribuciones del Congreso en el Ejecutivo, dejándole amplia libertad para su confección:

Tenemos año por año, casi sesión por sesión, créditos suplementarios sobre todos los departamentos del gobierno; resulta siempre que las partidas se han agotado, que los servicios no pueden interrumpirse, que ha sido indispensable proveer a la subsistencia de muchos resortes de la administración, por todo lo que el Ejecutivo ordena el gasto y pide luego la aprobación de la legislatura³³.

³¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación*, correspondiente a las sesiones ordinarias de 1898, imprenta del Boletín Oficial, Buenos Aires, 1898, p. 88.

³² *Ibidem*, p. 91.

³³ *Ibidem*, p. 98.

Según el legislador, era responsabilidad del Congreso poner término a esos abusos, en vez de justificar con "palabras de ocasión" las nuevas partidas; en su seno existía una comisión de cuentas que se reunía dos veces por año, por mero formalismo, pero sin resultados prácticos³⁴.

En definitiva, el presupuesto de gastos para 1899 se redujo a 26.453.672 pesos oro, y a 101.135.248 pesos moneda nacional, y el cálculo de recursos dio como resultado 44.133.292 pesos oro, 67.972.000 moneda nacional. En la distribución de las asignaciones por área se destaca que fue mucho mayor lo asignado a marina y guerra que lo destinado a servicios y obras públicas, que sufrieron una quita mayor, dentro de la reducción general.

Entre los legisladores existían quienes opinaban que los ajustes del presupuesto propugnados por el presidente Roca servirían para llenar momentáneamente las angustias del fisco, pero que estos de por sí no remediarían el mal "de la crisis profunda que ya se sentía en toda la República" a causa de que la valorización del papel que afectaba el rendimiento de la producción cerealera, como en el caso de Santa Fe, porque los costos de la cosecha eran superiores a las ganancias; y no existía una política oficial crediticia para el apoyo a la producción³⁵.

Al discutirse el presupuesto nacional para 1900, se decidió efectuar un recorte más importante que el año anterior, tras disminuir sensiblemente áreas como las de guerra, 3.216.000 pesos; marina, 3.057.000; obras públicas, 1.033.012; agricultura, 489.300; justicia, 46.220; gastos extraordinarios en oro 2.814.670, y en papel 8.777.141, con relación al anterior³⁶.

El senador Anadón, en distintos períodos legislativos, reiteró sus quejas por el corto lapso de tiempo que disponía la comisión de presupuesto de la cámara para tratar esta cuestión con la seriedad suficiente:

La premura del tiempo, la imposibilidad de abordar un estudio serio en materia de presupuesto y leyes de impuesto, la anulación cada vez más completa del

³⁴ *Ibidem*, p. 98.

³⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, correspondiente a las sesiones ordinarias de 1899, imprenta Moreno, Buenos Aires, 1899, p. 396.

³⁶ *Ibidem*, *Sesiones extraordinarias de 1899*, imprenta Moreno, Buenos Aires, 1900, p. 299.

Senado en cuestiones de orden financiero, hacen que los informes de la comisión sean repetitivos, fastidiosos y crónicos³⁷.

Esta premura en tratar siempre el presupuesto cuando faltaban pocos días para la clausura del período extraordinario de sesiones fue criticada a lo largo de todo el período roquista por legisladores de la talla Carlés, Palacios y Uriburu.

Ejemplificó Anadón que la comisión había recibido el presupuesto para el año 1900 “después de Navidad”, que “el ministro de Hacienda lo había presentado a principios de las sesiones ordinarias pero que luego él mismo lo sometió a numerosas correcciones que le insumieron varios meses”, lo que le había obligado a “recorrerlo ligeramente”, durante cuatro días, utilizando todas las horas hábiles, en las que además se oyeron las observaciones de los ministros y de los jefes de reparticiones muy importantes; de esa manera, la tarea de la comisión se veía limitada “a una fe de erratas”, quedándole permitido “subsananar una deficiencia, salvar una omisión, restablecer un gasto erróneamente suprimido, pero ningún cálculo, ninguna previsión, ningún examen”³⁸.

En el segundo año de su presidencia, Roca presentó un proyecto de presupuesto para 1901, en el mes de julio de 1900, donde profundizaba el ajuste, con el argumento de que sólo sería posible una buena administración con la reducción del gasto público. En el siguiente cuadro puede observarse el cumplimiento de ese objetivo:

Reducción del presupuesto ordinario de gastos durante la presidencia de Roca y los primeros años de Quintana

Año	Cifras autorizadas para gastar por el Congreso de la Nación	
	Pesos moneda nacional	Pesos oro
1898	97.810.180	22.100.182
1899	101.135.248	26.453.972
1900	93.444.309	23.819.978
1901	92.446.000	26.782.182
1902	102.576.401	34.137.306

³⁷ *Ibidem*, *Senado Nacional, diario de sesiones del año 1899*, imprenta Moreno, Buenos Aires, p. 1240.

³⁸ *Ibidem*.

1903	93.965.896	32.739.387
1904	104.177.150	25.597.695
1905	105.581.680	24.865.016
1906	122.000.000	24.000.000
1907	131.684.000	28.698.872

Control del gasto público durante la presidencia de Roca

Año	Sumas Imputadas a los presupuestos	
	<i>Pesos moneda nacional</i>	<i>Pesos oro</i>
1898	93.072.745	20.931.551
1899	96.066.208	21.213.186
1900	89.957.624	21.094.478
1901	91.620.563	24.611.540
1902	98.373.723	30.919.224
1903	93.072.571	32.139.960

Cuando el gobierno comprobó que sería imposible seguir disminuyendo los exiguos salarios de la administración pública, emprendió el camino de la supresión y refundición de oficinas, o de la reorganización de los servicios; la supresión de la carga proveniente de las jubilaciones y pensiones, con la creación de montepíos, civil o militar; el abaratamiento de las compras del Estado; y, finalmente, la disminución del servicio de la deuda por medio de la conversión³⁹. No obstante aplicarse esas medidas, se resolvió una nueva reducción salarial de todos los empleados civiles y militares de la administración, a partir del 1 de enero de 1901, y asimismo se estableció que el personal declarado cesante, y con más de 10 años en la administración, recibiría, "por una sola vez la gratificación de dos meses de sueldo", como única compensación⁴⁰.

El Congreso acompañó esta política, y se volvieron a recortar los recursos de las áreas de justicia e instrucción pública, agricultura, obras públicas, guerra y marina. En ambas cámaras se resolvió, para dotar de un mayor orden al presupuesto, refundir en una sola todas las reparticiones homogéneas: por

³⁹ *Ibidem*, *Cámara de Diputados de la Nación*, sesiones ordinarias, tomo I, Compañía Sudamericana de Billetes de Bancos, Buenos Aires, 1900, p. 540.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 499.

ejemplo, reunir en una sola gran dirección todas las reparticiones de estadísticas que funcionaban en oficinas de distintas carteras y preparar el camino a una ley de sueldos. También se registraron posturas encontradas acerca de la conveniencia o de no englobar millares de partidas en un sólo ítem, sin especificar el destino puntual de la asignación⁴¹.

Los ajustes se hicieron sentir en toda la administración con inusual dureza y afectaron a los sectores de correos, telégrafos, higiene, policía de la capital, gobernaciones de los territorios nacionales, control del sistema ferroviario, las fuerzas armadas, la Justicia y la instrucción pública; además, condicionaron el ritmo de las realizaciones de las grandes obras públicas proyectadas en el interior del país, al punto de poner en riesgo el desenvolvimiento de la industria y la producción, y la misma vida económica de los Estados provinciales⁴².

Por otra parte, el Poder Ejecutivo empezó a ponerse límites en la realización de gastos extraordinarios girados sobre rentas generales, por leyes especiales, en las siguientes cantidades, acompañando de esa manera el ajuste que soportó la administración, aunque el mismo presidente Roca reconoció públicamente que lo imputado en estos casos "había ascendido a millones, contribuyendo indudablemente al desequilibrio y al déficit"⁴³:

Gastos extraordinarios imputados a rentas generales

Año	Pesos moneda nacional	Pesos oro
1898	25.216.687	53.885.559
1899	7.163.929	9.609.710
1900	13.109.138	2.514.413
1901	2.655.403	4.318.594
1902	5.051.111	10.646.416
1903	2.601.210	2.971.972
1904 (primer semestre)	2.663.658	1.360.925

⁴¹ *Ibidem*, *Sesiones ordinarias de 1901*, imprenta de El Comercio, Buenos Aires, 1901, tomo I, p. 55.

⁴² *Ibidem*, p. 57.

⁴³ *Ibidem*, tomo II correspondiente a las sesiones extraordinarias de 1904, imprenta El Comercio, Buenos Aires, 1905, p. 100.

El Congreso de la Nación, sumándose a la prédica presidencial, sancionó el 1 de octubre de 1900 una ley que derogaba las leyes especiales de autorización de gastos, exceptuándose de esta disposición a las leyes que tuvieran provisión de fondos especiales para su ejecución y las que hubieran dado lugar a celebrar contratos con anterioridad, como asimismo las que comprendieran pensiones o jubilaciones⁴⁴.

En cuanto a los fondos de gastos reservados, merece destacarse que desde 1889 hasta 1903, se imputaron 62.223.879 pesos oro, más 3.618.253 pesos moneda nacional, destinados a satisfacer obligaciones contraídas en el exterior, en especial en la legación de Londres. En 1903 pudo cerrarse el ejercicio de estas leyes, y Roca expresó su deseo de que en el futuro no hubiera necesidad de acudir a esos recursos⁴⁵.

Un diputado por entonces recomendó que se imitara a la provincia de Santa Fe, que a través de una reforma constitucional había restringido la facultad de la legislatura de ordenar gastos sin crear los recursos precisos para su aplicación. Por eso sugería que el poder administrador no fuera cómplice del error y vetara o no ejecutara toda ley de gastos que no tuvieran los medios necesarios para realizarlos⁴⁶.

El presupuesto de gastos para 1902 se aprobó el 21 de enero de ese año, incrementándose a niveles iguales al del primer año de gobierno de la segunda presidencia de Roca.

En el siguiente cuadro puede observarse la evolución de la recaudación por rentas y lo invertido, y la formación de la deuda flotante, porque si bien la diferencia entre lo calculado y lo recaudado no fue excesiva, al sumarse por series de año revela claramente el preocupante monto de esa deuda:

*Presupuesto general de la Nación
Comparación entre lo recaudado y lo invertido*

Años	Recaudado por rentas que figuran en el cálculo imputado al presupuesto general de recursos			
	Curso legal	Oro	Curso legal	Oro

⁴⁴ *Leyes usuales de la República Argentina*, Compañía Sudamericana de Bancos, Buenos Aires, 1901, tomo 2, p. 252.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 101.

⁴⁶ *Ibidem*, correspondiente al año 1901, tomo 1, p. 616.

1891	73.557.099	497.120	38.566.888	14.299.116
1892	17.733.051	28.286.204	40.339.185	10.232.277
1893	21.860.124	31.864.095	47.192.166	14.007.598
1894	21.142.920	28.255.719	58.579.111	18.474.517
1895	28.958.460	29.805.651	72.984.735	14.419.385
1896	34.183.511	32.092.072	79.022.560	14.371.165
1897	61.035.853	30.466.322	82.003.726	15.942.901
1898	49.744.213	33.878.266	93.072.745	20.931.551
1899	61.419.990	45.676.188	96.066.208	21.213.186
1900	62.045.458	37.998.703	89.957.624	21.094.478
1901	62.318.816	38.185.343	91.620.563	24.611.540
1902	59.531.150	40.238.779	98.373.723	30.919.224
1903	65.466.009	46.615.855	93.072.571	32.139.960

	Superávit	Déficit
	<i>oro</i>	<i>moneda nacional</i>
1892	18.053.927	10.553.152
1893	17.856.497	25.332.042
1894	9.781.202	37.436.190
1895	15.386.266	44.026.275
1896	17.720.906	44.839.049
1897	14.523.420	20.967.872
1898	12.946.715	43.328.531
1899	25.463.001	34.646.217
1900	16.904.225	27.912.166
1901	13.573.802	29.301.746
1902	9.319.554	38.842.573
1903	14.475.895	27.606.261

Período por quinquenio	En pesos m/n		En pesos oro	
	<i>Calculado</i>	<i>Recaudado</i>	<i>Calculado</i>	<i>Recaudado</i>
1893-1898	219.913.000	216.925.185	320.774.000	310.781.425
1899-1903	190.205.000	186.925.125	210.212.000	208.714.896

El peor año desde el punto de vista de la recaudación en la segunda presidencia de Roca y en la última etapa del orden conservador fue el año 1902, a causa de la fuerte e imprevista merma en las rentas a causa de las malas cosechas, que, como vimos, también sufrió Santa Fe. El aumento que experimentó el presupuesto entre 1898 y 1904 se explica por el pago de la amortización de la deuda que hasta entonces estaba suspendida. El crecimiento a 26 millones oro en 1899 se debió a una partida de cuatro millones para el servicio de un empréstito proyecto y no realizado, y el salto de 26 a 34, y 32 millones en los años 1901, 1902, y 1903, se ocasionó por el pago de adelantos a las casas acreedoras Baring y Greenwood. Roca sostuvo que el aumento de los gastos ordinarios “no fue apreciable”, más si se tenía en cuenta que estaban originados en la realización de obras públicas, destacando que en los años 1898 y 1903 se imputaron a los presupuestos la misma cifra, de 93.972.000 pesos m/n. En cuanto al aumento de 11.208.409 pesos oro imputados al presupuesto, entre 1898 y 1903, este se explica por la amortización de la deuda externa y por la compra al exterior de armamentos para hacer frente a los preparativos bélicos ante una posible guerra con Chile⁴⁷.

A diferencia de lo sucedido en la provincia de Santa Fe, el gobierno nacional dispuso, además de la cuantiosa renta aduanera, de una mayor estabilidad en los niveles de recaudación impositiva, situación que facilitó la elaboración del presupuesto. Al término de su mandato, el general Roca sintetizó el plan de su política e invitó a sus sucesores a seguirla como “garantía de prosperidad sólida, duradera y fecunda”:

- 1) Paz externa e interna.
- 2) Fiel cumplimiento de las obligaciones y deberes.
- 3) Moderación y corrección en los gastos, sin perder de vista el progreso del país y sus crecientes exigencias⁴⁸.

El presidente Manuel Quintana recibió un presupuesto depurado y exitoso porque el producto de la renta y demás entradas calculadas para 1904 fue superior al fijado, y el sobrante de lo producido sobre lo gastado por presupuesto alcanzó los 28.574.307 pesos, lo que fue distribuido en gastos por leyes especiales y adelantos autorizados al Ejecutivo⁴⁹. Este resultado favorable alentó al gobierno a establecer para el presupuesto de 1906 un superávit

⁴⁷ *Ibidem*, correspondiente a las sesiones extraordinarias de 1904, *ob. cit.*, tomo 2, p. 100.

⁴⁸ *Ibidem*, correspondiente a las sesiones extraordinarias de 1904, *ob. cit.*, tomo 2, p. 100.

⁴⁹ *Diario de Sesiones del Senado del Congreso de la Nación*, sesiones correspondientes a 1905, imprenta de El Comercio, 1906, p. 14.

de 11 millones de pesos moneda nacional, que serían destinados al fondo de conversión para garantizar la solvencia de la moneda. “La República Argentina en estos momentos está en muy buenas condiciones financieras”, aseguró el ministro de Hacienda⁵⁰.

Cuando en 1906 Figueroa Alcorta, encargado de la titularidad del Poder Ejecutivo por fallecimiento de Quintana, presentó el presupuesto para el año siguiente, empleó tres grandes categorías para agrupar los desembolsos de la nación: servicio de la deuda pública, gastos de administración y desarrollo de las instituciones, y fomento del país. Los dos últimos puntos experimentaron un notorio aumento durante la gestión del flamante presidente, quien argumentó:

Las complicaciones de la vida nacional, cada día mayores, y el aumento de las funciones públicas imponen la creación de nuevos servicios –vale decir– de nuevos órganos⁵¹.

Superada la crisis, la administración pública se libró del ajuste al que estuvo sometida durante más de seis años. Se aumentaron especialmente las partidas relativas al departamento del interior, al correo, a la policía, a los territorios nacionales, a la oficina de servicio y conservación de puertos, a la Universidad de La Plata; también se fomentó la instrucción pública, la internación de inmigrantes, la explotación y la mensura de campos, la extinción de la langosta y la enseñanza agrícola. En tanto, se disminuyó la partida del departamento de guerra en la importante suma de 1.792.954 pesos moneda nacional, no así el de marina.

En cuanto al cálculo de recursos con los que se sostendrían estos mayores gastos, quedó fijado en 179.813.954 pesos m/n, y en títulos, 27.068.181 pesos m/n, es decir una cifra única hasta ese momento, por su volumen durante el régimen conservador. Los mayores recursos en efectivo no procedieron de un aumento en la tasa de los impuestos, sino del crecimiento de la riqueza afectada por gravámenes. En la óptica del mandatario, el progreso experimentado en la Argentina fijaba un piso mínimo en la recaudación que siempre sería superior al presupuesto anterior, por lo que no encontraría inconvenientes en la realización de los objetivos del gobierno:

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1277.

⁵¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional*, correspondiente al año 1906, tomo I, sesiones ordinarias, talleres gráficos de la penitenciaría nacional, 1907, p. 616.

Realizar cumplidamente los servicios públicos, cada día más numerosos y complicados, y responder a las exigencias del progreso dentro de los recursos reales y de las aptitudes de la nación para satisfacerlas⁵².

UN ÉMULO PROVINCIAL: EL ORDENAMIENTO DEL PRESUPUESTO SANTAFESINO EN TIEMPOS DE ITURRASPE

José Bernardo Iturraspe asumió en 1898 la gobernación y siguió con firmeza la política de ajuste y ordenamiento presupuestario que inició Roca en el orden nacional. La situación no podía ser más preocupante: la recaudación fiscal no cubría las necesidades presupuestarias, los banqueros no "fiaban un peso" al Estado santafesino, y las fuertes amortizaciones de los empréstitos y los elevados intereses ahogaban a las débiles economías provinciales⁵³.

Una de las medidas más importantes adoptadas por Iturraspe en este sentido fue lograr que la convención reformadora de la constitución provincial de 1900 quitara a la legislatura la facultad de aumentar los gastos que figuraban en el presupuesto remitido por el poder Ejecutivo, considerando que esta medida, lejos de implicar una restricción arbitraria, contribuía a modernizar la administración y dar salud a las finanzas públicas. Asimismo, imprimió a la elaboración presupuestaria un carácter mecánico para su rápida y práctica aplicación según las necesidades del momento. Su táctica consistió en dejar de año en año en vigencia el presupuesto anterior, valiéndose del artículo 61 de la constitución que establecía que los presupuestos que no fueran observados seguirían en vigencia hasta nueva sanción. De esta manera, el mandatario se limitó a enviar anualmente una planilla de modificaciones o ampliaciones, que quedaban incorporadas en el presupuesto a regir; obró con entera libertad, ampliando ítems cuantas veces lo creyó conveniente, y anuló la intervención de la legislatura en la confección de esta ley trascendental de la administración.

El propio gobernador Iturraspe, al terminar su mandato, aseguró que con la reforma constitucional que entregó al Ejecutivo la responsabilidad exclusiva en la elaboración del presupuesto logró "el *desideratum* de la ciencia del gobierno en todas partes: el equilibrio perfecto entre los gastos y los recursos

⁵² *Ibidem*, p. 622.

⁵³ JOSÉ RAFAEL LÓPEZ ROSAS, "El molinero prodigioso", *El Litoral*, diario de Santa Fe, 21 de febrero de 1987.

previstos para cada ejercicio”⁵⁴, adelantándose a una reforma que él creía se imponía también en el orden nacional. De esa manera consiguió

normalizar el régimen financiero, poniendo orden, economía y moralidad en el manejo de sus rentas; restaurar el crédito por el servicio y extensión gradual de sus compromisos sin afectar más que a las entradas ordinarias; cumplir con puntualidad el pago de los servicios de la administración; la aplicación de una legislación impositiva que hiciera caso de requisitos de justicia tan aconsejados en materia de tributos⁵⁵.

El empresario gobernador logró tres superávits sucesivos, en el presupuesto general de la administración, los que fueron empleados para el pago de la deuda interna por contaduría general. Hasta pudo legar a su sucesor un fondo de reserva de emergencia, por 340 mil pesos⁵⁶.

EL SEGUNDO GRAN AJUSTE SANTAFESINO

El primer gran ajuste que se operó en la administración pública de los gobiernos conservadores ocurrió entre los años 1891 y 1892, durante la gestión Cafferata; y el segundo, más intenso, se registró entre los años 1898 y 1903, en la gobernación de Iturraspe y en los primeros años de su sucesor.

Iturraspe acompañó el ajuste de la administración con el gesto de donar su salario. Cuando una delegación de señoras le solicitó recursos para sostener uno de los asilos de beneficencia de Santa Fe, el gobernador argumentó que “ante la imposibilidad de distraer un solo peso del erario público, agotadas las partidas disponibles en el presupuesto, cedía íntegro su sueldo en beneficio de la obra caritativa”⁵⁷. Su sólida situación patrimonial se lo permitía. Otra señal del mandatario fue rebajar en un 10% el importe de la ley de impuestos, para el año 1901: “Es tal la riqueza de este Estado que podría llegarse a realizar esta sorpresa: de cada cinco años, declarar uno libre de impuestos, si no tuviéramos

⁵⁴ *Mensaje del gobernador J. Bernardo Iturraspe a la legislatura santafesina*, Establecimiento y talleres tipográficos de La Unión, Santa Fe, 1901, p. 7.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁵⁷ CELESTINO PERA, *J. Bernardo Iturraspe, gobernador de la provincia, 1898-1902*, elaborado por la comisión pro álbum Iturraspe, Rosario, 1902, p. 61.

el triste legado de las indemnizaciones, pleitos y demás platos rotos del pasado que cargar", afirmó Iturraspe⁵⁸.

La legislatura provincial, adicta y dependiente del Ejecutivo, acompañó al ajuste según sus indicaciones; sin embargo, en temas concretos se escucharon en las sesiones voces de disconformidad, en especial cuando se suprimieron cargos en instrucción pública y salud y se aprobaron aumentos para los jefes políticos y sus secretarios⁵⁹.

En 1900, los empleados de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo sufrieron una rebaja de un 10% en su sueldo, y los miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y senadores adhirieron a esa rebaja salarial⁶⁰.

La asunción de Rodolfo Freyre a la gobernación coincidió con el estallido de la crisis agrícola y, por lo tanto, no pudo usufructuar de la situación de orden financiero y de la regularidad administrativa heredada para iniciar una gestión desahogada. En tal sentido profundizó el ajuste salarial del sector público, el que se imponía con mayor crudeza, porque era un hecho que no se recaudaría lo estimado para 1902, por las pérdidas de las cosechas y, por consiguiente, por la falta de ingresos, en concepto principalmente de patentes y de guías de productos agrícolas⁶¹. Bien sabía el mandatario que esto no bastaría para alcanzar un superávit y que sería imprescindible efectuar "una escrupulosa percepción de la renta", y cumplir de esa manera con todos los gastos del presupuesto.

La provincia pasó una de sus más duras pruebas en 1902, y fueron dos los departamentos que con su producción agrícola "salvaron" la situación del tesoro: General López y Villa Constitución⁶². En marzo de ese año, el gobernador decidió una nueva rebaja de sueldos a los empleados de la administración, (los diputados renunciaron a sus dietas), y decidió endeudarse con un empréstito para la compra de semillas que fueron luego distribuidas a los colonos más perjudicados.

Según el mandatario, el ajuste provincial había contribuido a afianzar el crédito de la provincia, y los títulos de su deuda consolidada podrían haberse

⁵⁸ *Ibidem*, p. 51.

⁵⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe*, correspondiente a las sesiones ordinarias de 1900, imprenta Oficial, Santa Fe, 1900, p. 156.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 112.

⁶¹ *Mensaje del gobernador Rodolfo Freyre a la legislatura en el año 1902*, establecimiento tipográfico Benaprés, Santa Fe, 1902, p. 14.

⁶² *Mensaje del gobernador Rodolfo Freyre a la legislatura en el año 1903*, establecimiento tipográfico Benaprés, Santa Fe, 1903, p. 26.

valorizado en la Bolsa de Buenos Aires veinticuatro puntos más que en el momento de su asunción. En tal sentido aseguró que “desde diez años atrás, ningún título de provincia había alcanzado a un grado de cotización más elevado”⁶³. Asimismo, había podido pagar los salarios de la administración con la mayor puntualidad.

A la hora de confeccionar el presupuesto para 1903, el gobernador no abandonó esta actitud de cautela, porque las cosechas seguían sin colocar al tesoro “en un pie de holgura que lo alejara de toda preocupación sobre el futuro”⁶⁴; además tenía en cuenta que el presupuesto en vigencia se cerraría sin haber correspondido las entradas a la cantidad prevista, con una diferencia cercana a los 900 mil pesos. Además, otras cuestiones tornaban preocupante el futuro: viejos pleitos entablados contra la provincia gravitaban sobre la riqueza pública, el 50% de los colonos auxiliados con la distribución de las semillas no podrían devolver su importe, y la población siempre creciente requería nuevas obras públicas y el aumento de las autoridades policiales, judiciales, y administrativas que velasen por su seguridad y bienestar. A todo esto, Freyre, fiel a la política de su antecesor, descartó la posibilidad de gravar con impuestos al comercio y a la industria, a pesar de la profundidad de la crisis, porque existía el convencimiento de que del libre desarrollo de esos sectores dependía la superación de la misma⁶⁵.

Estrategia financiera de Freyre

Cajada de la recaudación	
Cálculo de recursos presupuesto de 1902	6.070.000 \$
Recaudado en 1902	5.175.710 \$
Disminución	894.289 \$
Recortes frente al déficit	
Reducción del sueldo a los empleados	411.842 \$
Resto de economías	483.447 \$
Gastos por la deuda externa	
Servicio del empréstito ferrocarrilero (la única obligación pendiente del gobierno y que se proponía cancelar ese año).	400.000 \$

⁶³ *Ibidem*, p. 27.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 28.

Servicio de la deuda externa municipal de Rosario, presupuestada y entregada a dicha corporación.	130.000 \$
Gastos en acuerdos especiales	7.031 \$

El mismo gobernador reconoció que varias partidas del presupuesto “no habían sido justamente calculadas”, y como ejemplo recordó que los ingresos estipulados en concepto de cobranza de pagarés de semilla debida por los colonos no guardaba relación con lo que podía ingresar⁶⁶.

Otra señal positiva reveladora de la voluntad de avanzar al mejoramiento de la elaboración del presupuesto es que el ejercicio del año 1902 se abrió y cerró en tiempo y forma, saldando así todas las cuentas pautadas. Asimismo, la realista elaboración del presupuesto para el año 1903 consiguió los resultados esperados, y se obtuvieron los recursos proyectados sin tener que recurrir a gastos no estipulados. La abundante cosecha levantada en el centro y sur de la provincia, la regularidad en la percepción rentística y el estricto control de las erogaciones permitieron obtener un excedente que se aplicó para disminuir deudas anteriores en condiciones ventajosas, emprender obras de utilidad general, cumplir las leyes especiales, amortizar la deuda interna y el empréstito para semillas⁶⁷.

Apenas salió el gobierno de la situación de ahogo que lo aquejaba, suprimió la rebaja a los sueldos de la administración, a través de una ley que empezó a regir el 1 de junio de 1903. Más tarde, Freyre reconoció que el “gran y único esfuerzo” realizado por el Estado en esa crisis fue soportado por el empleado público, lo cual demostraba que la provincia “estaba dispuesta a cualquier sacrificio para el mantenimiento de su crédito y el prestigio de la administración”⁶⁸.

Es importante señalar que si bien las leyes de patentes y de contribución directa tuvieron un pequeño déficit en relación con lo presupuestado, la de sellos presenció un gran superávit, principalmente por concepto de producto agrícola. Asimismo, el inesperado monto de la devolución del préstamo en semillas dado a los colonos completó el panorama halagüeño. La regularidad en la percepción e inversión de la renta pública permitió atender puntualmente cada mes el pago de los sueldos y gastos de la administración, ordinarios y

⁶⁶ Ibidem, p. 29.

⁶⁷ Ibidem, p. 38.

⁶⁸ *Mensaje del gobernador Rodolfo Freyre a la legislatura en el año 1905*, imprenta La Argentina, Santa Fe, 1906, p. 6.

extraordinarios, y el crédito de la provincia se cimentó sólidamente, al punto de que los títulos de la renta aumentaron cuarenta puntos su cotización en la bolsa de Buenos Aires; de esta manera, pudo colocar bonos de edificación pública y de edificación escolar, que fueron recibidos a la par, llegando hasta distribuirse a prorrata con esa cotización en la ciudad de Rosario, los 400.000 pesos destinados al arsenal militar de San Lorenzo⁶⁹.

Cuadro demostrativo de lo presupuestado como gastos, imputado y economizado en la gestión de Freyre, en pesos m/n, por año

Año	Presupuestado	Imputado	Economizado
1902	5.836.757	5.239.835	597.005
1903	5.838.268	5.196.030	642.237
1904	5.907.588	5.738.665	178.923
1905	6.482.309	5.867.742	614.566

Cuadro demostrativo de los recursos calculados y lo recaudado, en la gestión de Freyre, en pesos m/n, por año

Año	Presupuestado	Recaudado	Aumento	Disminución
1902	6.070.000 5.175.710	-----	894.289	
1903	6.070.000 6.193.618	123.186	-----	
1904	6.070.000 6.914.702	844.702	-----	
1905	6.807.000 7.403.981	596.981	-----	

Cuadro demostrativo de lo imputado por año y por repartición, en pesos m/n. Datos extraídos de Planillas de Contaduría General, gestión Freyre

Áreas y reparticiones	1902	1903	1904	1905
Legislatura	274.099	281.049	262.500	273.185
Gobernación	120.330	119.495	124.522	136.536
Agricultura y Estadíst.	11.235	11.850	26.860	31.080
Consejo de Higiene	18.320	17.760	28.160	19.440

⁶⁹ *Ibíd.*

Jefatura Pol. Capital	339.705	339.920	312.572	389.429
Jefatura Pol. Rosario	686.429	685.913	697.175	869.720
Jef. Pol. Centro-Norte	313.356	291.967	290.062	250.699
Jefaturas Pol. del Sur	182.427	208.255	202.080	46.918
Guardiacárceles	160.000	160.000	160.000	160.000
Gendarmes	30.000	30.000	30.000	60.000
Mantención presos	100.000	104.990	101.655	131.483
Universidad	26.100	27.716	26.133	25.811
Educación Común	554.614	554.340	504.000	654.000
Pensiones y Jubilaciones	139.226	113.646	144.553	95.520
Ministerio de Hacienda	76.802	105.733	114.435	114.722
Dirección de Rentas	243.196	243.039	247.161	284.325
Departamento Ingenieros	44.551	44.118	44.630	47.983
Registro Civil	25.000	25.000	25.915	28.832
Servicio Deuda Externa	502.985	508.683	518.860	540.299
Empréstito Ferrocarr.	100.000	50.000	500.000	-----
Impresiones	37.000	39.000	38.000	53.996
Edificios Públicos	20.000	6.518	20.000	16.793
Superior Tribunal	112.081	107.519	104.562	115.554
Tribunales Rosario	330.207	332.580	344.540	407.418
Tribunales Santa Fe	161.996	176.910	178.001	177.342
Jueces de Paz Rural	150.000	150.000	170.000	190.000
Registro Propiedad	53.477	53.990	53.766	222.040
Imprevistos	180.000	180.000	-----	180.000
Total	5.239.835	5.196.030	5.237.510	5.867.742

Del análisis de este cuadro que contiene cifras oficiales extraídas de las planillas de la Contaduría General de la Provincia, sobre los gastos efectivamente imputados, pueden sacarse variadas e interesantes conclusiones.

El área de seguridad política y policial (jefaturas, gendarmes y guardiacárceles) fue la más beneficiada por el gobernador Freyre. En la siguiente proporción:

Jefatura Política de Rosario	2.939.237 pesos (en 4 años)
Jefatura Política de Santa Fe	1.381.626 "
Jefaturas del Norte y Centro	1.146.084 "

Jefaturas del Sur	939.680 *
Gendarmes y Guardiacárceles	790.000 *
Total	7.196.627

El fortalecimiento presupuestario de las jefaturas de las dos ciudades más importantes, Rosario y Santa Fe, debe encuadrarse en la necesidad sostenida por el gobierno de contar con elementos suficientes para sofocar revoluciones y conspiraciones, como ocurrió en 1905. Asimismo, puede observarse el relegamiento, en esta materia, de los departamentos del sur provincial frente a los del centro y norte.

Los montos destinados a la estructura de jefaturas adquieren aún mayor proporción si se los compara con otras grandes áreas del presupuesto:

Seguridad política y policial	7.196.627 pesos (en 4 años)
Poder Judicial	3.148.710 *
Pago de deudas	2.720.827 *
Poder Ejecutivo	2.274.403 *
Educación común	2.266.954 *
Poder Legislativo	1.090.833 *

Prioridades presupuestarias de la administración

Jefatura Política de Rosario	2.939.237 pesos (en 4 años)
Pago de servicio deuda externa	2.720.827 *
Educación común	2.266.954 *
Tribunales de Rosario	1.414.745 *
Jefatura Política de Santa Fe	1.381.626 *
Jefaturas del Norte y Centro	1.146.084 *
Dirección de Rentas	1.017.721 *
Legislatura provincial	1.090.833 *
Jefaturas del Sur	939.680 *
Gendarmes y Guardiacárceles	790.000 *
Tribunales de Santa Fe	694.249 *
Juzgados de Paz Rural	600.000 *
Gobernación y mto. Gobierno	500.883 *
Pensiones y Jubilaciones	492.945 *

Superior Tribunal	439.716 "
Mantención de presos	438.128 "
Ministerio de Hacienda	411.692 "
Departamento de Ingenieros	179.382 "
Registro Civil	104.747 "
Of. de agricultura y estadística	81.045 "
Consejo de Higiene	83.680 "
Edificios del Estado	63.311 "

Las instituciones de contralor y prestación de servicios relacionadas con la salud, registro civil, ingeniería y obras públicas, vialidad y fomento agrícola, que eran las de más recientes creación, continuaban siendo relegadas⁷⁰. Indudablemente, resultaba irritante para la población del interior provincial, y la oposición se encargó de resaltarlo, que una entidad tan decisiva para la vida de las comunidades como la de los jueces de paz, tuviera menor asignación que la otorgada a los batallones inconstitucionales que permanecían en pie, como los guardiacárceles y gendarmes, sostenidos exclusivamente por cuestiones políticas.

El gobernador Freyre recurrió con mayor asiduidad que su antecesor a las leyes especiales para obtener recursos fuera del presupuesto. En 1902 gastó 63.168 pesos, para cubrir el cálculo de recursos del presupuesto escolar y comprar un puente, pero en 1903 destinó 292.194 pesos para contribuir a la construcción del Teatro Politeama de Rosario, el Teatro Municipal de la Capital; para el arreglo de juicios pendientes; para subsidiar a las flamantes Sociedades Rurales, y cubrir un nuevo déficit del cálculos de recursos del Consejo Escolar⁷¹. En 1904 se sancionaron leyes especiales que comprometieron a la provincia en 940 mil pesos, cifra más que preocupante si se tiene en cuenta que equivalía a un 20% del cálculo de gastos fijados para el presupuesto de ese año. Con ellas se pagaron cuentas de ejercicios vencidos, se crearon cuatro escuelas en Rosario, se abrieron caminos públicos, se construyó el edificio de policía de Santa Fe, se estatuyó un premio para certámenes de Tiro denominado Copa de Honor, se implementó la nueva ley electoral, se establecieron primas por

⁷⁰ *Análisis de los anexos documentales de los mensajes del gobernador Freyre a la legislatura de Santa Fe*, correspondiente los años 1902, 1903, 1904, y 1905, ob. cit.

⁷¹ *Cuadro de Contaduría General de la provincia*, Mensaje del gobernador Freyre en 1903, ob. cit., cuadro 7.

exportación de harina, se cubrió el déficit del cálculo de recursos del Consejo Escolar, se creó el cuerpo de Bomberos de Rosario, se construyeron locales de las sociedades rurales de Rosario y Santa Fe, se repararon hospitales y asilos, y se pagaron sueldos⁷².

En 1905, se pagó por leyes especiales nada menos que 1.900.000 pesos, cuando el presupuesto general de gastos había sido fijado en seis millones y medio. El destino de esos recursos benefició directamente a la capital provincial, marcando claramente el perfil de una gestión íntimamente relacionada con sus intereses. Tal fue el caso de la construcción de la usina de luz eléctrica de Santa Fe, la terminación del edificio de policía de esa ciudad, el auxilio a los inundados de la urbe por la creciente del Paraná, la expropiación de terrenos y construcción del puerto de la Capital, y los préstamos a su municipalidad. La represión del alzamiento radical de 1905 apenas insumió 100 mil pesos⁷³.

En tanto, en concepto de cuentas varias en los cuatro años del gobierno de Freyre, se autorizó a pagar fuera de presupuesto casi 2 millones de pesos, en efectivo y títulos, en estos ítems: Sociedad La Primitiva, pago de embargos judiciales atrasados; canje de títulos de la deuda interna; amortización del empréstito adquirido para la compra de semillas; pagos de la deuda exigible; y préstamos a las municipalidades de Santa Fe y Rosario y al Banco Provincial⁷⁴. Asimismo, el gobernador decretó la ampliación del presupuesto por distintos motivos, para sueldos de guardiacárceles, manutención de presos, gastos imprevistos y gastos cotidianos de la administración relacionados con elementos de oficina para las reparticiones, por seiscientos mil pesos.

El desequilibrio producido por estas abultadas erogaciones pudo ser paliado en parte con los superávits anteriores y con la percepción de ingresos no presupuestados, que en cuatro años sumaron más de tres millones de pesos, y que comprendían devolución de préstamo, y el cobro de multas y de impuestos atrasados.

⁷²Ibidem, mensaje de 1904, cuadro número 8 de la contaduría general.

⁷³Ibidem, mensaje de 1906, cuadro número 8 de Contaduría General.

⁷⁴Ibidem, cuadros número 9 de Contaduría General, en los mensajes de los años 1902, 1903, 1904, 1905.

EN PROCURA DE "UN PRESUPUESTO DE VERDAD"

Fue tan significativa la influencia de la recuperación de la crisis agrícola a partir de 1904 que el presupuesto general de la administración experimentó saltos en el incremento de su volumen. Los gastos extraordinarios, como se mencionó, fueron imputados a rentas generales con la confianza de que habría recursos para atender las obligaciones, siguiéndose la misma práctica denunciada por el gobernador Gálvez en 1886.

El gobernador Pedro Echagüe heredó de su antecesor Freyre una estructura presupuestaria moldeada por Iturraspe, al punto de que la vigente para 1906 era la misma de 1902, que año a año había sido prorrogada, modificada únicamente por aumentos y disminuciones en algunos de sus ítems.

Si bien la situación de las cosechas había para entonces mejorado notablemente, el flamante mandatario tuvo una actitud de extrema cautela porque distintas regiones estaban aún sometidas a la amenaza de la langosta, las inundaciones y prolongadas sequías; se cumplía una década de sucesivas inclemencias climáticas y meteorológicas. No es una exageración afirmar que como nunca antes el propio oficialismo reconoció el carácter dependiente de la administración pública santafesina al resultado de las cosechas⁷⁵.

Echagüe no alcanzó en su primer año de gobierno a reformar el presupuesto y, por lo tanto, declaró en vigencia para 1907 el de 1906, imprimiéndole aumentos salariales e incluyéndole leyes que destinaban recursos para la creación de la granja Escolar de Coronda, para la modificación de la ley orgánica de los tribunales; la creación de la Tercer Sala de Apelaciones, para los subsidios a las Sociedades Rurales de Santa Fe y Rosario, para la creación de dos comisarias, para el subsidio a la construcción del Teatro de la Capital, y el cumplimiento de la ley 1319 de construcción de importantes edificios públicos de gobierno. Asimismo, cayó en el mismo error que criticó de sus antecesores al autorizar la ampliación del presupuesto decretado durante el receso de la legislatura.

En 1908, el ministro de Hacienda afirmó que el presupuesto presentado para 1909 "era el primero de verdad y que todos los anteriores habían partido de una base falsa"⁷⁶, por lo que solicitó a los legisladores que no modificaran el proyecto por el presentado; estos últimos cumplieron con su parte, sin

⁷⁵ *Mensaje del gobernador Pedro Antonio Echagüe a la legislatura de Santa Fe año 1906*, imprenta litografía y librería El Progreso, de Salatin hermanos.

⁷⁶ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe*, correspondiente al año 1909, ob. cit., p. 250.

embargo el ministro luego gastó 3.700.000 millones de pesos, que no estaban contemplados en el cálculo de recursos, en concepto de leyes especiales, y 900 mil pesos más en ampliaciones de ítems del presupuesto autorizados por las cámaras⁷⁷.

El gobernador Echagüe aseguró ante la opinión pública que su voluntad era iniciar una nueva formulación del presupuesto de gastos “lo más aproximadamente posible a la realidad”. Por eso no dudó en reconocer que las leyes de presupuestos anteriores habían sido deficientes en su confección y problemáticas en su aplicación, a causa de

la falta de una partida para el servicio de las leyes especiales, cuyos gastos no se habían calculado nunca, y la fijación de las partidas de gastos generales en sumas menores de las que realmente exigieron los servicios públicos⁷⁸.

Esta transparencia anunciada y llevada a la práctica permitió determinar dentro del presupuesto las ampliaciones por leyes, acuerdos, decretos y resoluciones⁷⁹. Asimismo, se incluyeron en el presupuesto de 1907 las leyes especiales por las que se pagaron cifras cuantiosas con destino a las obras del puerto de Santa Fe (972.941 pesos); a la construcción y adquisición de edificios públicos (200.000); y a la creación de la tercera sala de tribunales en Rosario (90.000), entre otros rubros⁸⁰. En tanto que por cuentas varias se pagaron 2.197.492.

El mandatario reconoció en 1908 una ampliación de varios ítems del presupuesto, en la suma de 929.352 pesos. Admitió además que, en contra de sus recientes promesas, había gastado en leyes especiales y cuentas varias no estipuladas en el presupuesto, 4.087.188 pesos, cifra que insumió todo exceso de la renta calculada, que en su conjunto llegó a 10.385.485 pesos. Dentro de esas sumas, estuvieron comprendidos los servicios de las deudas municipales de Rosario (420.517 pesos) y Santa Fe, (61.000 pesos)⁸¹. Por concepto “Obras del Puerto” egresaron 1.973.946 pesos, para expropiar terrenos, anticipo de obras y anticipo de certificados especiales a los constructores Dirks, Date y Cía. Otra erogación fuera del presupuesto, relacionada con la duda exigible,

⁷⁷ Ibidem, p. 252.

⁷⁸ *Mensaje del gobernador Echagüe a la legislatura 1908*, ob. cit., p. 18.

⁷⁹ Ibidem. Anexo de Contaduría, cuadro 7.

⁸⁰ Ibidem, p. 8.

⁸¹ *Mensaje del gobernador Echagüe, 1909*, ob. cit., p. 26.

fueron los pagos de ejercicios vencidos y letras de tesorería por valor de 467.158 pesos⁸².

Durante su gestión, Echagüe tuvo las mismas prioridades de administración financiera que sus dos antecesores:

- Conjurar las necesidades de la administración y progreso sin recurrir a medidas extraordinarias.
- Garantizar el pago regular de la administración con los recursos ordinarios proporcionados por la renta fiscal.
- Otorgar transparencia al presupuesto.
- Mejorar la cotización de los títulos santafesinos en la república y en el extranjero.
- Arreglar y pagar los servicios de la deuda interna consolidada.
- Iniciar un plan de edificación pública y vialidad.

Sin embargo, este ambicioso plan provocó, como era previsible, un marcado incremento del déficit presupuestario, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Déficit del presupuesto provincial gestión Echagüe

1905.....	88.708 \$
1906.....	401.542 \$
1907.....	625.916 \$
1908.....	924.444 \$
1909.....	890.000 \$

Estos déficit fueron trasladándose de un año a otro por operaciones de crédito a corto plazo, susceptibles a renovaciones, que sacaban provecho de la economía general del país, acumulaban las cuentas de provisiones a la deuda flotante y postergaban definitivamente su pago. Por esto, apenas asumió la gobernación, Ignacio Crespo decidió profundizar la política de ajuste, mostrándose en desacuerdo con los gastos efectuados fuera de presupuesto por su antecesor, a los que suprimió directamente, sin discriminar que entre ellos se encontraran, por ejemplo, el generado por algunas becas escolares⁸³.

⁸² *Ibidem*, p. 30.

⁸³ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores correspondiente a 1910*, ob. cit., p. 28.

EL "ECHAGÜISMO" CUESTIONA EL PROCEDIMIENTO INSTAURADO EN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

La elaboración del presupuesto de gastos para 1909 generó amplias expectativas en el gobierno y la opinión pública; rápidamente sobresalió la contradicción existente entre las reiteradas declaraciones del gobierno acerca de la "difícil situación financiera de la provincia" que le había obligado a endeudarse con nuevo empréstito y la confección de un presupuesto de gastos que se aumentaba en dos millones y medio.

El senador Cepeda explicó que no se estaba haciendo otra cosa que cumplir la premisa de Echagüe de lograr "un presupuesto de verdad", que incorporaba al mismo todas las necesidades del Estado y los gastos extraordinarios, que por su volumen constituía "un segundo presupuesto"⁸⁴.

Asimismo, aseguraba que el gobierno quería romper con una tradición instaurada en la gestión Iturraspe consistente en dejar en vigencia el presupuesto anterior, como ya se mencionó, valiéndose del artículo 61 de la Constitución de 1900 que establecía que los presupuestos que no fueren observados seguirían en vigencia hasta nueva sanción; de esa manera, durante ocho años la legislatura no estudió ni sancionó uno nuevo. El Poder ejecutivo, amparándose en esa disposición constitucional, se limitó a enviar anualmente una planilla de modificaciones o ampliaciones, las que, una vez sancionadas, quedaban de hecho incorporadas en el presupuesto a regir.

También se acostumbró, como práctica establecida, la ampliación de ítems varias veces durante un mismo año, y por una cantidad tres veces mayor que la presupuestada; de esa manera, esos gastos dejaban de ser extraordinarios para convertirse en ordinarios. Lo que hizo Echagüe en la elaboración del presupuesto de 1909 fue reconocer estos ítems en su verdadera proporción, originada por leyes especiales, imprevistos, ampliaciones u otros conceptos⁸⁵.

Los procedimientos mencionados, registrados entre 1901 y 1908, implicaron "la abierta violación de la ley de contabilidad", como lo reconoció el Ejecutivo en la legislatura, cuando ella era el marco donde debían encuadrarse todos los problemas financieros, "porque así lo exigía el conocimiento de las más elementales nociones del derecho administrativo"⁸⁶.

⁸⁴ *Diario de Sesiones de la Cámaras de Senadores de la provincia de Santa Fe*, correspondiente a 1908, ob. cit., p. 240.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 240.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 241.

Según Cepeda, en una época desprovista de conmociones, la crisis como la que se vivía acusaba falta de previsión o de conocimiento; no se equivocaba el legislador rosarino, al dejar entrever que el presupuesto de gastos estaba sometido a los objetivos políticos del gobierno como un apéndice no relevante de los mandatarios personalistas.

Sin embargo, para el “echagüismo”, el presupuesto de 1909 implicaba un verdadero adelanto administrativo y cerraría la puerta a toda inversión no autorizada por la ley de presupuesto.

En el presupuesto de 1909 se incorporaron:

a) La deuda consolidada y a consolidarse.....	150.000 \$mn	
b) Los títulos del puerto de Santa Fe, y nuevas emisiones ...	474.797	“
c) El medio servicio de la deuda municipal de Rosario.....	292.250	“
d) El servicio de deuda municipal de la Capital	61.689	“
e) El servicio de una nueva emisión de 7.000.000	280.000	“
f) Las leyes especiales a dictarse en 1909	400.000	“
g) Las obras en la Catedral	20.000	“
h) Los imprevistos y las leyes especiales.....	391.000	“
i) El aumento del racionamiento de presos.....	100.000	“
h) El aumento del vestuario de gendarmes.....	110.000	“

El arreglo que celebró en 1908 la provincia con el gobierno nacional por el pago del servicio de la deuda ferrocarrilera permitió reducir a la mitad la cantidad presupuestada en quinientos mil pesos.

El senado creyó conveniente suprimir en el presupuesto de gastos de 1909 varios cargos de la administración, no sin antes reconocer que su voluntad era efectuar un aumento salarial general, porque el personal estaba “mal remunerado”, pero dado que por cláusula constitucional sólo se dejaba a la legislatura la “parte odiosa de rebajar” y no la de aumentar, debía asumir la responsabilidad de las rebajas.

En el área de gobernación, se suprimieron la partida de “vice-gobernador” y los gastos de etiquetas correspondientes, por la vacante producida por el

fallecimiento de Pedro L. Funes, y por la partida de gastos eventuales del gobernador. El segundo sector sometido a ajuste fueron las jefaturas políticas⁸⁷.

El año 1907 arrojó un déficit entre lo recaudado e invertido de 607.373 pesos, que se cubrieron (como era práctica habitual) con las rentas del año siguiente. Una de las causales de esta situación fueron las erogaciones causadas para la prosecución de las obras del puerto de Santa Fe, que obligaron al gobierno a distraer a ese fin la significativa suma de 1.445.560 pesos moneda nacional de rentas generales, porque los recursos especiales asignados –los títulos creados al efecto– no se habían podido colocar⁸⁸. Otro factor de desequilibrio presupuestario fueron las erogaciones de 439.000 pesos m/n, destinados al servicio de la deuda municipal de Rosario; 60.500 pesos para pagar la deuda de la de Santa Fe; 345.000 pesos para el servicio de las leyes sobre Edificación Pública y Escolar; y 400.264 pesos con cargo a rentas generales⁸⁹.

En 1908, el senado aprobó el proyecto de decreto, disponiendo de una comisión revisora del presupuesto, una comisión permanente del cuerpo, con la intención de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo⁹⁰.

Cuadro demostrativo de lo presupuestado como gastos, imputado y economizado en la gestión de Echagüe, en pesos m/n, por año

Año	Presupuestado	Imputado	Economizado
1906	7.079.083	6.100.400	978.683
1907	8.168.496	7.125.698	1.000.798

Cuadro demostrativo de lo imputado por año y por repartición, en pesos m/n. Datos extraídos de Planillas de Contaduría General, Gestión Echagüe

Áreas y reparticiones	1906	1907	1908	1909
Legislatura	274.099	281.049	262.500	273.185
Gobernación	120.330	119.495	124.522	136.536

⁸⁷ *Ibidem*, p. 243.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁹⁰ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Santa Fe año 1908*, ob. cit., p. 67.

Agricultura y Estadíst.	11.235	11.850	26.860	31.080
Consejo de Higiene	18.320	17.760	28.160	19.440
Jefatura Pol. Capital	339.705	339.920	312.572	389.429
Jefatura Pol. Rosario	686.429	685.913	697.175	869.720
Jef. Pol. Centro-Norte	313.356	291.967	290.062	250.699
Jefaturas Pol. del Sur	182.427	208.255	202.080	346.918
Guardiacárceles	160.000	160.000	160.000	160.000
Gendarmes	30.000	30.000	30.000	60.000
Mantención presos	100.000	104.990	101.655	131.483
Universidad	26.100	27.716	26.133	25.811
Educación Común	554.614	554.340	504.000	654.000
Pensiones y Jubilaciones	139.226	113.646	144.553	95.520
Ministerio de Hacienda	76.802	105.733	114.435	114.722
Dirección de Rentas	243.196	243.039	247.161	284.325
Departamento Ingenieros	44.551	44.118	44.630	47.983
Registro Civil	25.000	25.000	25.915	28.832
Servicio Deuda Externa	502.985	508.683	518.860	540.299
Empréstito Ferrocarr.	100.000	50.000	500.000	-----
Impresiones	37.000	39.000	38.000	53.996
Edificios Públicos	20.000	6.518	20.000	16.793
Superior Tribunal	112.081	107.519	104.562	115.554
Tribunales Rosario	330.207	332.580	344.540	407.418
Tribunales Santa Fe	161.996	176.910	178.001	177.342
Jueces de Paz Rural	150.000	150.000	170.000	190.000
Registro Propiedad	53.477	53.990	53.766	222.040
Imprevistos	180.000	180.000	-----	180.000
Total	5.239.835	5.196.030	5.237.510	5.867.742

EL CRECIMIENTO DEL GASTO COMO HECHO "INEVITABLE"

En 1907 por primera vez asumió como ministro de Hacienda de la Nación un santafesino, Manuel de Iriondo, quien, en relación con el fenómeno del crecimiento del gasto público y por consiguiente de los presupuestos en

la Argentina, expresó a la prensa, pocos meses antes a la conmemoración del primer centenario de la Revolución de Mayo:

Entre nosotros responde a necesidades o exigencias premiosas, creadas diariamente, puede decirse, por el proceso vertiginoso del país, por el desarrollo de todas sus fuerzas vivas de producción, de todas sus fuentes de cultura y de adelanto.

Con el mismo estilo expresivo, agregó:

El aumento de nuestros gastos, en su casi totalidad, no es de los que puedan aplazarse, sin perjuicio para el desarrollo de la Nación, ni son impuestos por las exigencias de una determinada teoría social predominante en el gobierno. Es un crecimiento inevitable, que no está en manos de nadie detener, y respecto del cual todo lo que cabe hacerse, todo lo que debe hacerse, en el mejor servicio del país, es encauzarlo, organizarlo y regularizarlo para que no se desborde y se convierta en elemento perturbador y perjudicial de la hacienda pública⁹¹.

Tal era el análisis del máximo responsable del área económica en el orden nacional, —abogado de 37 años y profesor de finanzas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires—, compartido por los máximos exponentes del oficialismo: “El crecimiento del gasto era inevitable”.

PREMURA E INIQUIDAD

Al igual que su antecesor, Crespo cumplió con la prescripción constitucional de remitir al senado la rendición de cuenta del período pasado⁹².

El mandatario, al contrariar afirmaciones propias efectuadas al iniciar su gestión, debió autorizar la ampliación del presupuesto en 150 mil pesos para comprar muebles, cubrir el déficit del Montepío Civil, instalar la Tercera Sala de la Cámara de Apelaciones de Rosario y construir puentes y caminos⁹³.

⁹¹ MANUEL MARÍA DE IRIONDO, *El año financiero*, imprenta de *La Nación*, Buenos Aires, 1910, p. 86.

⁹² *Ibidem*, p. 100.

⁹³ *Ibidem*, p. 95.

Se declaró vigente para 1911 el presupuesto de 1910, pero con modificaciones: se disminuyeron gastos en la fiscalía de Estado, en los gastos de justicia del representante judicial en Buenos Aires, en el monto de los alquileres de las comisarias y forraje, en la mantención y los vestuarios para presos, en las subvenciones a entidades religiosas y deportivas, y en los sueldos de los magistrados y empleados judiciales⁹⁴. En cambio, se crearon cargos en el Registro General de la Propiedad, en la flamante Escuela de Maestros Rurales de Coronda; también se crearon cargos de auxiliares y escribientes en el poder judicial y se fijaron subvenciones a tres hospitales rurales⁹⁵. El presupuesto de gasto se aumentó en dos millones de pesos en relación con el año anterior, y estimándose que esto sería compensado con la recaudación de Contribución Directa. Crespo también se preció de haber adaptado el presupuesto a la realidad, al punto que no se debería recurrir a gastos extraordinarios⁹⁶.

El senador Pascual Quiroga, experimentado y veterano legislador, cansado de tanta anunciación de intenciones que luego no se cumplían, reconoció que el presupuesto en discusión, presentado por el Ejecutivo a las cámaras hacía apenas ocho días, no había sido estudiado debidamente. Destacó que existían incongruencias notorias en las asignaciones presupuestarias; por ejemplo, un comisario rural ganaba menos que un vigilante raso de Rosario, muchas comisarias rurales no tenían alquiler ni forraje asignado y existía medio centenar de nuevas estaciones ferroviarias formadoras de poblado sin un agente de policía. El senador Luis Suárez, miembro de la comisión de finanzas, le respondió que se había hecho lo posible dadas las dificultades de tesoro; y que en las jefaturas políticas habría un aumento de 723 mil pesos en comparación con el presupuesto vigente. Quiroga replicó con palabras muy duras para la modalidad usual entre miembros del oficialismo:

No es el estado de las finanzas provinciales lo que impide salvar la situación precaria de esos empleados subalternos; es más bien porque no pueden venir a golpear las puertas del gobierno en busca de aumentos como lo hacen altos funcionarios; es porque no nos vienen a decir que no le es posible vivir con esos sueldos mezquinos⁹⁷.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 110.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 116.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 118.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 121.

El presupuesto fue aprobado sin mayor discusión, lo mismo que la nueva ley de patentes. Esta última sufrió modificaciones, por ejemplo, el aumento del impuesto al expendio de bebidas, con el argumento de que era necesario combatir los estragos causados por el alcoholismo en la salud y la moral de los sectores más humildes de la sociedad, en especial en los obrajes madereros del norte provincial; el aumento de las patentes a las casas importadoras y a los bancos de descuento; y la supresión de las patentes que pagaban las casas mayoristas⁹⁸.

EL PRESUPUESTO ANTE UNA NUEVA CAÍDA DE LAS COSECHAS

La tercera caída del rinde de las cosechas, debido a circunstancias climáticas que afectaron a los gobiernos conservadores del período estudiado debido a circunstancias climáticas, ocurrió a finales del gobierno de Echagüe y los primeros años de Crespo, y nuevamente afectó el cálculo del presupuesto general. Fue justamente el senador Rodolfo Freyre quien en 1911 logró el apoyo de varios de sus colegas para aprobar un proyecto que reeditaba una resolución aplicada por él en 1902. Nos referimos a la compra de semillas de trigo, lino y maíz, por valor de 500 mil pesos, destinados a los agricultores que hubieran perdido sus cosechas en el año anterior⁹⁹.

Uno de los episodios más elocuentes del grado de dependencia del presupuesto del Estado en la producción agrícola ocurrió en los primeros días de 1911, cuando el gobierno de Crespo, adelantándose a lo que estimó que sería una mala cosecha, convocó a la legislatura a sesiones extraordinarias para autorizar el incremento de las tarifas de patentes y contribución directas ya sancionadas para ese año, con la intención de cubrir con una mayor recaudación rentística el déficit previsto. El diputado rosarino Arguimbau salió al cruce del proyecto oficial, advirtiendo que la situación del “pueblo trabajador era sumamente angustiada”, a lo que se agregaba el fantasma de una mala cosecha, por lo que propuso que (a la inversa de la propuesta oficial) se mantuvieran altas las patentes por alcoholes, y se disminuyeran las de primera necesidad, que involucraban a las casas minoristas (unas 800 en Rosario y 140 en Santa Fe). Asimismo, se opuso a la iniciativa del gobierno de disminuir las patentes de las casas introductoras mayoristas y de los obrajes madereros, con argumentos

⁹⁸ *Ibidem*, p. 134.

⁹⁹ *Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe*, período ordinario, ob. cit., p. 27.

que pueden considerarse la primera crítica que partió de la legislatura contra los abusos cometidos en el norte provincial:

Hay empresas que están constituidas en verdaderos feudos, que son dueñas de 100, 200, 300 leguas de tierras, las cuales no permiten que pasen por sus campos ni siquiera un mercachifle; prohíben que se establezca ninguna clase de negocio, y el gobierno no tiene forma de decirle a esos señores que ellos no tienen el derecho de impedir que se practique una de las prescripciones establecidas en nuestra constitución: ejercer el libre comercio¹⁰⁰.

Y agregó:

Para cortar el abuso de estas empresas que son verdaderas compañías de explotación —empleemos la palabra por más dura que parezca— es que se ha establecido esa patente, sin detenerse ante aquello que tanto se pondera, de que son colaboradoras del progreso; porque en realidad son las grandes explotadoras de nuestras riquezas, en cuyo sentido ponen en movimiento sus enormes capitales¹⁰¹.

Por último, destacó que los abusos cometidos contra el obrero en los precios de la bebida y productos de primera necesidad en los boliches rurales se debían al monopolio absoluto que gozaban las empresas con la protección de las autoridades. Además presentó a sus pares una gradación, distinta de la oficial, con patentes más económicas. Sin embargo, puesto en votación el proyecto, el gobierno obtuvo su cometido¹⁰², a excepción de lo relacionado con las casas mayoristas, en donde triunfó la postura de Arguimbau y Larrechea, en el sentido de que en Rosario existían establecimientos que por su importancia ya dejaban de ser comerciales para convertirse en crediticios, como los pertenecientes a las firmas Castagnino y Pinasco, y bien podían pagar una patente alta¹⁰³.

El ministro de Hacienda, José María Maciá, reconoció haber tenido obras de su propiedad en el norte y defendió la rebaja a las patentes de almacenes

¹⁰⁰ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Santa Fe*, correspondiente a 1911, ob. cit., p. 12.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*, p. 15.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 15.

de los mismos, con el argumento que era injusto gravar con 3.000 pesos a los que funcionaban en su interior, en donde también se encontraban pueblos enteros, mientras se cobraba 100 pesos a los que estuvieran fuera de sus límites, más teniendo en cuenta que en el caso de La Forestal, tenía cinco de ellos, y que por lo tanto debería pagar un monto que creía exagerado¹⁰⁴.

En el año 1910 se aumentó el impuesto de contribución directa, por el pedido del titular de la cartera de Hacienda, con motivo de evitar un desequilibrio severo del presupuesto; pero como el funcionario encontró obstáculos en la percepción del mismo, por la falta de reglamentación de la ley, se estableció que en 1911 se hiciera una nueva evaluación, esperando recaudar así 1.200.000 pesos¹⁰⁵.

DE LA INTERVENCIÓN DE GIL A LA LLEGADA DE LOS RADICALES

El gobernador Crespo adoptó tres medidas que se revelaron contra la política económica de su antecesor: por decreto del 23 de marzo de 1910, redujo los gastos de la administración en 700.000 pesos; proyectó el aumento de las cargas impositivas; y recurrió al crédito público, "universalmente admitido para cubrir gastos de carácter extraordinario, máxime cuando es posible de prescindir del capital propio que tiene su empleo indicado en la producción e importar capitales del exterior que no pueden influir sino favorablemente sobre la economía nacional", explicó¹⁰⁶. De allí que recurrió a la realización de un empréstito externo por valor nominal de 1.900.000 libras esterlinas, al que nos referiremos más adelante, en el capítulo respectivo.

Al haber caducado los poderes ejecutivo y legislativo de Santa Fe por la intervención nacional de 1911, no se dictaron las leyes de impuestos y presupuesto para 1912, por lo que el interventor Anacleto Gil declaró vigente para ese año, las sancionadas en 1910¹⁰⁷. Es por eso que el gobierno radical de Manuel Menchaca asumió el poder en la provincia y debió utilizar la estructura presupuestaria y administrativa del último gobierno conservador. La ley de presupuesto para 1913 no sufrió cambios significativos por la decisiva presencia de representantes de los círculos del viejo oficialismo en la legislatura, y,

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 43.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 110.

¹⁰⁷ *Leyes de impuestos para el año 1912*, Dirección General de Rentas, Imprenta y librería de J. Ribles, Santa Fe, 1912, p. 3.

por lo tanto, condicionó la marcha del primer gobierno radical consagrado por elecciones libres¹⁰⁸.

CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES EN SANTA FE

Las tablas confeccionadas, que siguen a continuación, relacionadas con el total de lo presupuestado como gastos y recursos anuales del Estado santafesino, en pesos moneda nacional, se sustenta en publicaciones oficiales:

- 1) La elaboración del presupuesto durante las gestiones conservadoras puede tipificarse de la siguiente manera como un reflejo de actitudes frente a la coyuntura: euforia progresista (Gálvez 1886-1890); crisis financiera y liquidación de la misma (Cafferata, 1890-1894); ordenamiento cautelar (leivismo, 1895-1898); ajuste y liquidación definitiva de la crisis para el crecimiento (Iturraspe 1899-1902); cautela ante la crisis agrícola provincial (Freyre 1903-1907); nuevo “despegue” progresista (Echagüe, 1908-1911), y consolidación de esta tendencia a pesar de la inestabilidad política que pondrá fin al régimen conservador (Crespo, 1911-1912).
- 2) La implementación de los dos presupuestos de recursos y gastos más altos del período coincidió con el estallido de dos crisis: la financiera de 1890 y la agrícola de 1902. A la primera, la más profunda y general, siguió una década de presupuestos inferiores al monto del de 1890, período que coincidió con el que debió atravesar la economía nacional para superar los efectos del colapso financiero de aquel año.
- 3) Los incrementos citados se relacionan con las reformas constitucionales sancionadas en la provincia de Santa Fe, en 1890 y 1900, porque crearon nuevas instituciones estatales, que debieron ser implementadas por los gobiernos de Cafferata e Iturraspe.
- 4) El salto presupuestario de 1890 también denota los efectos de la política centralista del galvismo y por la cual la provincia se hizo cargo de los servicios públicos de las municipalidades, como la educación y los juzgados de paz. De esta manera, el gobierno provincial “salvó” del colapso finan-

¹⁰⁸ *La acción gubernativa del doctor Manuel J. Menchaca en 1913*, ob. cit., p. 6.

ciero a la Municipalidad de Santa Fe, y alivió la situación económica de Rosario, cargando con mayores responsabilidades al tesoro provincial.

- 5) En el último año de la primera década del siglo XX, el presupuesto provincial duplicó al presupuesto de 1890, lo cual marcaba ya una tendencia firme.
- 6) El incremento del presupuesto es un indicador del ritmo de la evolución institucional y del crecimiento del Estado santafesino.
- 7) El desfasaje del presupuesto de 1890 produjo tres déficit sucesivos y la crisis de 1902, sólo uno, en ese año. Es decir, fue la de Cafferata la gestión conservadora que durante más años soportó déficit consecutivos, teniendo recién superávit en el último.
- 8) Desde el inicio del galvismo (1885) y hasta el final de la experiencia conservadora (1912), es decir durante 27 años, oficialmente sólo cuatro períodos del presupuesto arrojaron déficit, en tanto que 23 arrojaron superávit.
- 9) Con características más marcadas que en los presupuestos de gastos de la República Argentina, el gasto público santafesino estuvo relacionado con el crecimiento de la masa salarial. La retribución de los empleados de las distintas áreas de la administración fue la variable central de los cálculos de gastos, como el rendimiento de la cosecha fue el de los recursos. Un porcentaje ínfimo del presupuesto fue destinado al desarrollo de la infraestructura institucional no salarial y a la operatividad cotidiana de los organismos estatales, condicionando así su eficacia.
- 10) Según la evolución del presupuesto de gastos, la mayor preocupación de los gobiernos conservadores fue el control político del proceso de modernización, a través de las jefaturas políticas, la policía y los batallones armados sostenidos inconstitucionalmente.
- 11) Otras prioridades de gastos de estos gobiernos fueron el pago de los servicios de la deuda externa, (que no se pudo cumplir entre 1890 y 1898), la educación pública y el poder judicial.
- 12) Las áreas de contralor de servicios, obras públicas, vialidad, salud, acción social y cultura, entre otras, ocuparon un ínfimo porcentaje del presupuesto de gastos, aunque registraron un notorio incremento a partir de la primera década del siglo XX.
- 13) La única repartición estatal que creció al ritmo de las jefaturas políticas y de policías fue la dedicada a la recaudación rentística.

ANEXO

Evolución del presupuesto de gastos y recursos en tiempo de los gobiernos conservadores de Santa Fe, 1885-1912, en pesos moneda nacional

Año	Presupuesto de gastos	Calculo de recursos	Recaudado
1885	679.244	740.000	718.844
1886	740.480	740.000	1.827.060
1887	1.794.724	1.978.898	
1888	2.563.739	2.605.000	
1889	4.468.780	4.820.000	
1890	5.915.258	5.925.000	2.595.000
1891	2.590.000	2.590.000	2.424.584
1892	2.858.978	3.282.120	2.806.901
1893	2.506.341	3.270.000	2.941.792
1894	3.603.621	3.668.426	4.310.937
1895	4.358.268	5.030.000	5.328.808
1896	4.835.056	4.880.000	
1899	4.871.180	5.290.000	6.560.234
1901	5.160.640	5.998.000	
1902	5.836.857	6.070.000	5.175.710
1903	5.836.857	6.070.000	6.193.618
1904	5.836.857	6.070.000	6.914.702
1905	6.482.309	6.807.000	7.304.480
1906	7.079.083	7.250.000	7.454.908
1907	8.168.496	8.500.000	8.918.578
1909	10.517.754	10.545.000	
1910	10.817.866	10.820.000	
1911	11.633.550	12.790.000	
1912	11.633.550	12.790.000	14.328.718
1913	12.784.910	12.790.000	14.569.329

Evolución del presupuesto por quinquenios

Años	Gastos	Recursos	Recaudado
1885	679.244	740.000	718.844
1890	5.915.258	5.925.000	2.595.000
1895	4.358.268	5.030.000	5.328.808
1901	5.160.640	5.998.000	
1905	6.482.309	6.807.000	7.304.480
1910	10.817.866	10.820.000	

Distribución del gasto público en los gobiernos conservadores por orden de cuantía, en pesos nacionales.

1882(1)		1885 (2)	
Serv. Deuda Pública	299.825	Guardia Nacional	218.416
Jefaturas y Policía	192.075	Jefaturas y Policía	134.668
Poder Judicial	54.980	Instrucción Pública	104.450
Gobierno	40.280	Justicia	67.250
Hacienda y Rentas	23.940	Hacienda	51.040
Poder Legislativo	19.640	Gobierno	44.000
Juzgados de paz	18.800	Legislatura	41.900
Subvenciones	12.772	Subvenciones	18.180
Depart. Topográfico	12.020	Presos	18.000
Ofic. Estadística		Depart. Topográfico	12.180
Presos	12.150	Estadística	12.080
Instrucc. Pública	7.500	Total de gastos	679.244
Jubilaciones	3.000		
Total de gastos	575.718		
1887 (3)		1888 (4)	
Deuda exterior	825.884	Deuda exterior	1.280.000
Jefaturas y Policía	288.852	Jefaturas y Policía	610.932
Guardia Nacional	153.054	Justicia	162.850
Educación común	148.200	Guardia Nacional	154.000
Justicia	80.390	Legislatura	80.520

		Gobierno	51.040
Hacienda	65.100	Subvenciones	39.336
Gobierno	49.480	Imprevistos	26.000
Legislatura	43.120	Dep. Topográfico	20.880
Subvenciones	19.656	Hacienda	19.160
Presos	18.000	Estadística y Agric.	12.780
Estadística	12.480	Total de gastos	2.563.730
Total de gastos	1.794.724		
1890 (5)		1891 (6)	
Deuda exterior	2.880.000	Deuda exterior	477.000
Jefaturas y Policía	1.249.436	Educación común	400.000
Educación común	1.000.000	Jefaturas y Policía	380.510
Justicia	226.060	Justicia	180.000
Hacienda	123.260	Legislatura	52.220
Legislatura	85.000	Presos	50.000
Gobierno	81.040	Imprevistos	30.000
Subvenciones	75.000	Gobernación	24.620
Universidad	50.000	Refacción Edificios	20.000
Dep. Ingenieros	45.000	Jubilaciones	20.000
Dep. Agricultura	30.000	Dep. Topográfico	18.000
Imprevistos	30.000	Minist. de Agricult.	16.092
Consejo de Higiene	14.480	Consejo de Higiene	3.280
Total de gastos	5.925.000	Total de gastos	2.590.000
1895 (7)		1901 (8)	
Jefaturas y Policía	1.739.748	Jefaturas y Policía	1.859.040
Justicia	617.280	Servicio deuda	1.050.000
Educación común	544.000	Educación pública	584.000
Legislatura	291.040	Justicia	572.400
Jueces de Paz rural	190.920	Hacienda y Rentas	372.500
Hacienda y Rentas	175.680	Legislatura	202.160
Gobierno	104.280	Imprevistos	186.000
Subvenciones	85.920	Juzgado de paz rural	150.000
Gastos generales	76.200	Pensiones y Jub.	149.520

Dep. de Ingenieros	70.320	Gobierno	103.480
Pensiones y jubil.	54.000	Gastos Generales	98.000
Presos	52.800	Registro Propiedad	54.000
Universidad	19.000	Universidad	27.000
Consejo de Higiene	13.200	Consejo de Higiene	26.160
Oficina de Agricultura	12.720	Registro Civil	25.320
Total de gastos	4.358.268	Total de gastos	5.160.640
1909 (9)		1911 (10)	
Jefaturas y Policía	2.279.132	Jefaturas y Policía	3.556.212
Servicio deuda	2.240.801	Servicio deuda	2.698.574
Educación común	1.093.600	Educación común	1.586.712
Gastos generales	984.000	Justicia	1.151.000
Justicia	890.880	Gastos generales	972.300
Hacienda y Rentas	518.940	Hacienda y Rentas	649.670
Legislatura	466.740	Obras Públicas	637.880
Leyes especiales	400.000	Legislatura	502.140
Subvenciones	237.381	Subvenciones	217.560
Gobernación	138.840	Gobernación	190.760
Registro Propiedad	85.440	Registro Propiedad	140.760
Dep. de Ingenieros	71.040	Leyes Especiales	123.000
Min. de Agricultura	59.780	Presos	77.292
Puerto de Santa Fe	50.088	Consejo de Higiene	49.680
Presos	47.340	Registro Civil	29.640
Total de gastos	10.515.754	Total de gastos	11.633.550

Porcentaje de gastos destinados a la estructura política de los gobiernos conservadores: Jefaturas políticas y policías, gobernación y ministerio de gobierno, y legislatura

Estructura política		Total del presupuesto	Porcentaje
1885	220.568 pesos m/n	679.244 pesos m/n	32,4%
1891	457.350 "	2.590.000 "	13,6%
1895	2.325.028 "	4.358.268 "	17,6%

1901	2.314.680 "	5.160.640 "	45%
1906	1.610.563 "	7.070.083 "	22,7%
1911	4.249.112 "	11.633.550 "	36,5%

Citas explicativas de los cuadros:

- (1) Anterior a la Constitución de 1883, y en centavos fuertes¹⁰⁹.
- (2) Como consecuencia de la reforma constitucional y de la implementación de las modificaciones adoptadas, el presupuesto de gastos se incrementó en cien mil pesos. Figura una legislatura bicameral y 8 departamentos y jefaturas políticas¹¹⁰.
- (3) El endeudamiento externo responde a la política de transformación iniciada por el galvismo sustentada en la adquisición de préstamos en el exterior para la construcción ferroviaria y el fortalecimiento del Banco Provincial¹¹¹.
- (4) Es el presupuesto más completo y detallado desde el inicio de la década del 80. Continúa la política de endeudamiento para los cambios estructurales. En el punto de Jefaturas y Policía se incorporan las partidas para subdelegaciones y jueces de paz. Desde el punto de vista judicial, surge la Cámara de Apelaciones de la 2 circunscripción. Dentro de las subvenciones se multiplican pequeñas partidas a sociedades de beneficencia y culturales, y especialmente a instituciones religiosas y templos católicos¹¹².
- (5) El presupuesto provincial para 1890 fue el más elevado del siglo XIX en Santa Fe, y el último efectuado según el andamiaje departamental de la constitución de 1883. En el mismo se evidencia, bajo el rubro de la policía, un incremento en los batallones inconstitucionales de represión política, y figuran nuevas reparticiones como la Universidad, la Dirección General de Rentas, y Consejos de Higiene¹¹³.

¹⁰⁹ *Ley de presupuesto de sueldos y gastos de la administración de la provincia de Santa Fe para el ejercicio económico de 1882*, Rosario, imprenta Carrasco, 1881.

¹¹⁰ *Ley de presupuesto de la provincia de Santa Fe y leyes de impuesto para 1885*, Rosario, imprenta de El Pueblo, 1885.

¹¹¹ *Ley de presupuesto para el ejercicio económico de 1887*, Santa Fe, imprenta de Nueva Epoca, 1886.

¹¹² *Ley de presupuesto de la provincia de Santa Fe para el ejercicio de 1888*, Santa Fe, Nueva Epoca, 1888.

¹¹³ *Leyes de impuestos y presupuesto general para el año económico de 1890*, Santa Fe, Los Principios, 1890.

- (6) La crisis financiera obligó a un recorte general y no se pudieron implementar las reformas estipuladas por la Constitución provincial de 1890 en materia de jefaturas políticas. Aún así se presupuestaron con rango y organización ministerial Agricultura y Hacienda¹¹⁴.
- (7) En tiempos del leivismo se suprimió la cartera de Agricultura, y los juzgados de paz se emanciparon presupuestariamente de la estructura de las jefaturas políticas. Asimismo, se puso en práctica la ley de división departamental de 1890, con 18 jefaturas políticas, y las 10 nuevas receptorías dependientes de la Dirección General de Rentas. Se incluyeron dentro de los subsidios pequeñas partidas a hospitales. Se suspendió temporariamente el pago de los servicios de la deuda¹¹⁵.
- (8) En el primer presupuesto que supera al de 1890, se puede observar que el ordenamiento iturrasista permite reanudar el pago de los servicios de la deuda externa y llevar a la práctica algunas de las creaciones institucionales de la reforma constitucional de 1900. Debutan presupuestariamente la Dirección del Registro Civil y el Registro de Propiedades¹¹⁶.
- (9) En tiempos de Echagüe, se reconoció en el presupuesto los gastos extraordinarios; las leyes especiales y esas partidas relegaron aún más a las reparticiones postergadas¹¹⁷.
- (10) Se puede observar el anunciado deseo de Crespo por reducir las leyes especiales e impulsar el crecimiento de obras públicas, y como no pudo modificar la tendencia del gasto de las gestiones anteriores, contrarió así sus públicas promesas¹¹⁸.

¹¹⁴ *Leyes de impuesto y presupuesto general de gastos para el año económico de 1891*, Santa Fe, establecimiento El Progreso, Santa Fe, 1891.

¹¹⁵ *Ley de cálculos y recursos para el año 1895*, imprenta de Nueva Epoca, Santa Fe, 1895.

¹¹⁶ *Presupuesto de gastos de la provincia de Santa Fe para 1901*, imprenta Alcañiz, Santa Fe, 1900.

¹¹⁷ *Ibidem*, cálculo de recursos para el año 1909, Santa Fe, imprenta de "El Progreso", 1908.

¹¹⁸ *Ibidem*, Presupuesto de cálculo de Recursos para 1911, establecimiento de Pedro Languasco, Santa Fe, 1910

EL ESTADO SANTAFESINO CONSTRUIDO ENTRE 1880 Y 1910 SEGÚN EL PRESUPUESTO DE GASTOS

Poder Ejecutivo

Gobernación

(Gobernador, vice gobernador, secretario privado, edecán y capellán)

Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto

(Ministro, sub secretario, 2 jefes de sección, 2 oficiales, archivero, mesa de entrada, 2 auxiliares, 2 escribientes y 2 porteros)

- * Dirección General de Estadística
- * Consejos de Higiene
- * Inspección general de jefaturas
- * Comisaría de fronteras
- * Inspección general de armas
- * Penitenciarias (1 y 2 circunscripción)
- * Dirección de Registro Civil
- * Oficina de marcas y señales
- * Oficina de Registro General (1 y 2 circunscripción)
- * Jefaturas Políticas (nueve en 1883, dieciocho en 1890, y diecinueve en 1907)
- De la Capital (gabinete del jefe político, comisarías de órdenes, de investigación, subcomisarías y destacamentos, guardiacárceles, banda música, caballeriza, y cuerpo de vigilantes)
- De Rosario (gabinete del jefe político, comisarías de órdenes, de investigación, inspección de comisarías, subcomisarías y destacamentos, alcaldía, caballeriza, cuerpo de vigilantes, cuerpo de bomberos y escuadrón de seguridad).
- 17 jefaturas (cada una con su jefe político, secretaria y comisario de órdenes, médicos y comisarios)

Ministerio de Instrucción Pública y Agricultura

(Ministro, subsecretario, jefe de sección, 1 oficial, jefe de sección, 1 oficial, 1 encargada mesa entrada y 1 portero)

- * Inspección de Comisiones de Fomento
- * Universidad
- * Escuela Industrial
- * Escuela Profesional Nocturna
- * Escuela de Comercio
- * Escuela Normal Mixta de Maestros Rurales de Coronda

Ministerio de Hacienda

(Ministro, subsecretario, 2 jefes de sección, 2 oficiales, 2 encargados de mesa de entrada y 1 portero)

- * Contador General (secciones: central, contabilidad, crédito público, informes, ajustes, rendición de cuenta, y servicios y gastos).
- * Dirección General de Rentas (secciones: contable, inspección, contribución directa y patentes, inspección Rosario, rectoría Rosario, rectoría de la Capital, y 18 rectorías departamentales)
- * Tesorería General
- * Departamento de Ingeniería (sección de geodesia y catastro, sección arquitectura, y sección, vías y comunicaciones)
- * Inspección General del Puerto
- * Banco Provincial de Santa Fe

Poder Judicial

- * Superior Tribunal (Salas de primer turno y segundo turno)
- * Tribunales de Santa Fe (Juzgados de Primera Instancia: civiles, de sentencia, de instrucción y jueces de Paz de la Capital)

- * **Tribunales de Rosario** (Cámara de Apelaciones, 1 y 2 turno; y Juzgados de Primera Instancia: civiles, sentencia, e instrucción, y jueces de Paz de Rosario)
- * **Inspección de Juzgados de Paz**
- * **Juzgados de Paz de campaña**

Poder Legislativo

- * **19 senadores** (secretaría, auxiliares y cuerpo de taquígrafo)
- * **41 diputados** (secretaría, auxiliares y cuerpo de taquígrafo)

Consejo Provincial de Educación
(presupuesto individual)