

La política presupuestaria en la modernización estatal santafesina.

La experiencia del conservadurismo

Por Miguel Angel De Marco (h) (Conicet)

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 período 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

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

² MIGUEL ANGEL DE MARCO (H), *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.

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.

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 administración"¹.

Por otra parte, recién en 1879 el gobierno dispuso una medida tan elemental como 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 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 ordenó a la Contaduría general que no liquidara ninguna cuenta que no estuviera arreglada al presupuesto general de gastos². 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 sentido³.

La Ley de Municipalidades de 1883, sancionada de acuerdo a 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 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 pago⁴.

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 pudieran cumplir correctamente el pago de los sueldos y 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 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 nacional⁵ 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 escrupulosa"⁶.

Este primer presupuesto de la era galvista no fue del todo completo, ya que no se incluyó en él a la deuda interna, y 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 rentas generales, que ya tienen por el presupuesto destinada su inversión. Si nuestro

presupuesto absorbe todas nuestras rentas, no podemos sin de dejar de servirlo, dar cumplimiento a las leyes especiales que decretan gastos, sin designar los recursos que lo han de cubrir, y que no 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 deudas"⁷.

El gobernador dejó así sentado su deseo de "reducir las erogaciones a las entradas y recursos, y sobre todo garantizar el exacto y fiel servicio del presupuesto general"⁸. Sin embargo, en el ejercicio de 1887, el aumento de la recaudación siguió aplicándose para el pago de letras y sueldos vencidas⁹. Los gastos y 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 ingresados en 1887. Dos años después, Gálvez continuaba advirtiendo a la legislatura de las nefastas consecuencias de decretar gastos por leyes especiales fuera del superávit que arrojará el presupuesto¹⁰, una recriminación 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 nacionales, y una deuda por garantías ferrocarrilera de 1.582.369 pesos nacionales. Lo ingresado en las arcas fiscales en virtud a 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 a un monto de 22.367.602 pesos nacionales. Es decir, 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, ejercieron una fuerte presión en los hombres del gobierno y afectaron 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%, y demuestra el esfuerzo de adaptación realizada 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, 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 pensado 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 presupuesto¹¹. 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 del 90, 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 a 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", y 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 anterior¹². Se produjo 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%. Cave recordar que a partir de 1890, no integraron los 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 la prensa oficialista. Este presupuesto efectuó 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 costaba al ministerio de Hacienda, y sus veintitrés oficinas con el personal correspondiente; con 200.000 pesos anuales se sostenía a la estructura básica de autoridad rural y urbana: 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 ínfima¹³.

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 habitantes¹⁴. Lo que era equivalente a que cada santafesino debía pagar 7 pesos m/n 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 había ahorrado sólo 100.000 pesos en recortes de segunda importancia, se seguía sosteniendo fuerzas armadas por un valor de 500.000 pesos¹⁵. Cabe 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. Exceptuando a 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 cumplían su función en la custodia de presos en Rosario y Santa Fe, además de estar armados y disciplinados como para reprimir cualquier intentona política, compuestos 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 a 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", encuadrando 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 país"¹⁶.

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 previsor. El joven abogado Carrasco fue más allá, al sostener que el aumento de los presupuestos, "habían 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 presupuestos¹⁷.

Mientras Entre Ríos, Mendoza y La Rioja, duplicaron en ese período sus gastos; Corrientes, San Juan y Tucumán, los triplicaron; Santa Fe, Salta y Jujuy, los cuadruplicaron; y Córdoba y Catamarca, lo quintuplicaron. Por esto Carrasco, pretendía demostrar, que las provincias más pobres fueron las que habían incurrido en mayor irresponsabilidad, distinguiéndose por sobre todas, Santiago del Estero, que sextuplicó sus gastos; justificando únicamente a la provincia de Santa Fe, por la posibilidad de concreción de los crecimientos en ella esperados.

A días 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 grande obra está concluida. Ya tenemos presupuestos de gastos. Ya hay, también cálculo de recursos"¹⁸. Este simplista e irresponsable mecanismo era ya una tradición administrativa¹⁹.

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 Cafferata, 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 a estas cifras oficiales, se obtuvo un superávit de un 17%. Si bien esto no vino a representar la 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 1890²⁰.

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 culminaría tranquilamente y que el de 1894 sería de plena prosperidad financiera"²¹. 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 pesos²².

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, 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 razón sencilla que la provincia no se encuentra por ahora en condiciones, ni siquiera de tenerse en cuenta"²³.

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 la austeridad en las erogaciones, "se llegó a gastar menos de lo establecido" y se recaudó 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 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

del 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 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 en obras progresistas, como la construcción del puerto de Santa Fe²⁴.

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 Ortíz 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 pesos, aumentando con mucha precaución y previsión el presupuesto de gastos y recursos²⁵.

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 pesos oro. 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 Belgrano²⁶.

El proyecto de reducción de gastos elaborado por el presidente de la República tenía cómo antecedentes una ley análoga votada durante la presidencia de Avellaneda en 1876, "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 en 10.700.000 pesos el presupuesto nacional; y suspendió las partidas destinadas a las obras públicas y redujo los sueldos de la administración en un 10%, por un par de meses²⁷.

En el presupuesto general para 1898 se redujo el salario de la administración pública nacional, en forma temporaria, con el argumento que los sueldos de los empleados inferiores "no eran seguramente más bajos que los que podía obtenerse en la industria privada"²⁸. El total de cálculo de recursos fue fijado por diputados en 32.423.800 pesos oro, es decir 67.540.000 moneda nacional, cifra que se creía necesaria para atender la amortización de la deuda 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 tarifas de puertos, muelles diques, por dos millones. En tanto que 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 profundizar la iniciada en Diputados, con el argumento 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, cerrando las puertas a las recomendaciones e influencias en estos nombramientos, no sin aclarar que eso no bastaba para equilibrar las finanzas²⁹. 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 pedazos"³⁰.

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 delegaba 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 legislatura"³¹. 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 prácticos³².

En definitiva el presupuesto de gastos para 1899 se redujo a 26.453.672 pesos oro, y 101.135.248 pesos moneda nacional, y el cálculo de recursos: 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 producción³³.

Al discutirse el presupuesto nacional para 1900 se decidió efectuar un recorte más importante que el año anterior, disminuyendo 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 anterior³⁴.

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 Senado en cuestiones de orden financiero, hacen que los informes de la comisión sean repetitivos, fastidiosos y crónicos"³⁵. Esta premura en tratar siempre el presupuesto faltando 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", _el ministro de Hacienda lo había presentado a principios de las sesiones ordinarias pero luego el 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 hora hábiles, en las que además se oyeron las observaciones de los

ministros, y jefes de reparticiones muy importantes. De esa manera la tarea de la comisión se veía limitada "a una fe de erratas", quedándole permitido "subsanan una deficiencia, salvar una omisión, restablecer un gasto erróneamente suprimido, pero ningún cálculo, ninguna previsión, ningún examen"³⁶.

En el segundo año de su presidencia Roca presentó un proyecto de presupuesto para 1901, en el mes de julio de 1900, profundizando 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 primeros años de Quintana

| Año | Cifras autorizadas a 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 |
| 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 | |
|------|------------------------------------|------------|
| | Pesos moneda nacional | Pesos oro |
| 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 la disminución del servicio de la deuda por medio de la conversión³⁷. No obstante de 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 compensación³⁸.

El Congreso acompañó esta política, y se volvieron a recortar 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 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 no de englobar millares de partidas en un sólo ítem, sin especificar el destino puntual de la asignación.³⁹.

Los ajustes se hicieron sentir en toda la administración con inusual dureza, afectando 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 condicionó el ritmo de las realizaciones de grandes obras públicas proyectadas en el interior del país, al punto que pusieron en riesgo el desenvolvimiento de la industria y la producción, y la misma vida económica de los Estados provinciales⁴⁰.

Por otra parte el Poder Ejecutivo empezó a ponerse límites en la realización 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"⁴¹.

| 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 | 2.601.216 | 2.971.972 |
| 1904 (primer semestre) | 2.663.658 | 1.360.925 |

El Congreso de la Nación, sumándose a la prédica presidencial, sancionó el 1 de octubre de 1900 una ley derogando 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 jubilaciones⁴².

En cuanto a los fondos de gastos reservados, merece destacarse que desde 1889 hasta 1903, se imputaron 62.223.879 oro, más 3.618.253 pesos moneda nacional, destinadas 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 recursos⁴³.

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 realizarlos⁴⁴.

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 general de recursos | | Imputado al presupuesto | |
|------|--|------------|-------------------------|------------|
| | Curso legal | Oro | Curso legal | Oro |
| 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 | |
| | | oro | moneda nacional | |
| 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 | En pesos m/n | | En pesos oro | |
|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| quinquenio | Calculado | Recaudado | Calculado | Recaudado |
| 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, y 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 teniendo 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 Chile⁴⁵.

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 exigencias⁴⁶.

El presidente Manuel Quintana recibió un presupuesto depurado y exitoso porque el producido de la renta y demás entradas calculada para 1904 fue superior a la fijada, y el sobrante de lo producido sobre lo gastado por presupuesto alcanzó los 28.574.307 pesos, el que fue distribuido en gastos por leyes especiales y adelantos autorizados al Ejecutivo⁴⁷. Este resultado favorable alentó al gobierno en establecer para el presupuesto de 1906 un superávit de 11 millones de pesos moneda nacional en superávit, 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 Hacienda⁴⁸.

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 categoría 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 órganos"⁴⁹. Superada la crisis, la administración pública se libró del ajuste a la que estuvo sometida durante más de seis años. Se aumentaron especialmente las partidas relativas al departamento del interior, el correo, la policía, los territorios nacionales, la oficina de servicio y conservación de puertos; la Universidad de La Plata; fomentó de la instrucción pública; internación de inmigrantes, explotación y mensura de campos, extinción de la langosta y la enseñanza agrícola. En tanto que 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 a 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: "realizar cumplidamente los servicios públicos, cada día más numerosos y complicados, y de responder a las exigencias del progreso dentro de los recursos reales y de las aptitudes de la nación para satisfacerlas"⁵⁰.

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 provinciales⁵¹.

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 de 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 previstos para cada ejercicio"⁵²; 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 mas que 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 tributos"⁵³.

El empresario gobernador logró tres superávits sucesivos, en el presupuesto general de la administración, los que fueron empleados al pago de la deuda interna por contaduría general. Hasta pudo legar a su sucesor un fondo de reserva de emergencia, por 340 mil pesos⁵⁴.

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 a 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"⁵⁵. 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 el triste legado de las indemnizaciones, pleitos y demás platos rotos del pasado que cargar", afirmó Iturraspe⁵⁶.

La legislatura provincial, adicta y dependiente del Ejecutivo acompañó el 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 aprobaron aumentos para los jefes políticos y sus secretarios⁵⁷.

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 salarial⁵⁸.

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 de la falta de ingresos, en concepto principalmente de patentes y de guías de

productos agrícolas⁵⁹. 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 Constitución⁶⁰.

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 que los títulos de su deuda consolidada se hubieran 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"⁶¹. 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"⁶², más teniendo 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 misma⁶³.

Estrategia financiera de Freyre

Caída de la recaudación

| | |
|---|--------------|
| Calculo de recursos presupuesto de 1902 | 6.070.000 \$ |
| Recaudado en 1902 | 5.175.710 \$ |

| | |
|--|------------|
| Disminución | 894.289 \$ |
| <u>Recortes frente al déficit</u> | |
| Reducción del sueldo a los empleados | 411.842 \$ |
| Resto de economías | 483.447 \$ |
| <u>Gastos por la deuda externa</u> | |
| Servicio del empréstito ferrocarrilero (La única obligación pendiente del gobierno ⁸ y que se proponía cancelar ese año). | 400.000 \$ |
| 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 ingresar⁶⁴.

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 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 semillas⁶⁵.

Apenas salido el gobierno de la situación de ahogo que le 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, demostrando que la provincia "estaba dispuesta a cualquier sacrificio para el mantenimiento de su crédito y el prestigio de la administración"⁶⁶.

Es importante señalar que si bien las leyes de patentes y de contribución directa tuvieron un pequeño déficit con relación a 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 extraordinarios, y el crédito de la provincia se cimentó sólidamente, al punto 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 Lorenzo⁶⁷.

Cuadro demostrativo 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 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 |
| 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 |

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 de 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 mtro. 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 relegadas⁶⁸. 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; el arreglo de juicios pendientes; subsidiar a las flamantes Sociedades Rurales, y cubrir un nuevo déficit del cálculos de recursos del Consejo Escolar⁶⁹. 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, 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 exportación de

harina, se cubrió el déficit del cálculo de recursos del Consejo Escolar, se creó el cuerpo de Bomberos de Rosario, construyeron locales de las sociedades rurales de Rosario y Santa Fe, se repararon hospitales y asilos, y se pagó sueldos⁷⁰.

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 es el caso de la construcción de la usina de luz eléctrica de Santa Fe, la terminación del edificio de policía de esa ciudad, al 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 pesos⁷¹.

En tanto que 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 municipalidad de Santa Fe y Rosario y al Banco Provincial⁷².

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 superávit anteriores, y la percepción de ingresos no presupuestados, que en cuatro años sumaron más de tres millones de pesos, y que comprendían devolución de préstamos, y el cobro de multas y de impuestos atrasados.

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 que la vigente para 1906 era la misma de 1902, que año a año había sido prorrogada modificadas 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 cosechas⁷³.

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 destinando recursos para la creación de la granja Escolar de Coronda; la modificación de la ley orgánica de los tribunales; la creación de la Tercer Sala de Apelaciones; subsidios a las Sociedades Rurales de Santa Fe y Rosario; creación de dos comisarías; 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 decretados 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"⁷⁴, por lo que solicitó a los legisladores que no modificaran el proyecto por el presentado. Estos últimos cumplieron con su parte, sin 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 del ítems del presupuesto autorizados por las cámaras⁷⁵.

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 del que realmente exigieron los servicios públicos"⁷⁶.

Esta transparencia anunciada y llevada a la práctica permitió determinar dentro del presupuesto las ampliaciones por leyes, acuerdos, decretos y resoluciones⁷⁷. 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; construcción adquisición de edificios públicos, 200.000; y la creación de la tercera sala de tribunales en Rosario, 90.000, entre otros rubros⁷⁸. 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, contrariando sus recientes promesas, gastó 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) pesos⁷⁹. 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, relacionado con la deuda exigible, fueron los pagos de ejercicios vencidos y letras de tesorería por valor de 467.158 pesos⁸⁰.

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:

| | |
|------------|------------|
| 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 de renovaciones, sacando provecho de la economía general del país, acumulando las cuentas de provisiones a la deuda flotante y postergando 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, los que suprimió directamente, sin discriminar que entre ellos se encontraban, por ejemplo, el generado por algunas becas escolares⁸¹.

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", incorporando al mismo todas las necesidades del Estado; y los gastos extraordinarios, que por su volumen constituía "un segundo presupuesto"⁸².

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 sancionada 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, originadas por leyes especiales, imprevistos, ampliaciones u otros conceptos⁸³.

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"⁸⁴.

Según Cepeda, en una época desprovista de conmociones y 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) Títulos puerto de Santa Fe, nuevas emisiones | 474.797 " |
| c) Medio servicio deuda municipal de Rosario.. | 292.250 " |
| d) Servicio deuda municipal de La Capital | 61.689 " |
| e) Servicio de una nueva emisión de 7.000.000. | 280.000 " |
| f) Leyes especiales a dictarse en 1909 | 400.000 " |
| g) Obras en la Catedral | 20.000 " |
| h) Imprevistos y leyes especiales | 391.000 " |
| i) Aumento racionamiento de presos | 100.000 " |
| h) Aumento 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 a 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 la partida de gastos eventuales del gobernador. El segundo sector sometido a ajuste fueron las jefaturas políticas⁸⁵.

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 obligó 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 colocar⁸⁶.

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 generales⁸⁷.

En 1908 el senado aprobó el proyecto de decreto disponiendo de una comisión revisora del presupuesto, como una comisión permanente del cuerpo, con la intención de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo⁸⁸.

Cuadro demostrativo 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.

| Areas y reparticiones | 1906 | 1907 | 1908 | 1909 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 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 |
| 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 con relación al 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", y siguiendo 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 pública"⁸⁹.

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 pasado⁹⁰.

El mandatario, contrariando 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 caminos⁹¹.

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 comisarías y forraje; mantención y vestuarios para presos; subvenciones a entidades religiosas y deportivas; y los sueldos de los magistrados y empleados judiciales⁹². En cambio se crearon cargos en el Registro General de la Propiedad, en la flamante Escuela de Maestros Rurales de Coronda; y de auxiliares y escribientes en el poder judicial; y se fijó subvenciones a tres hospitales rurales⁹³. El presupuesto de gasto se aumentó en dos millones de pesos con relación al del 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 extraordinarios⁹⁴.

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; que muchas comisarías rurales no tenían alquiler ni forraje asignado; y que existían 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 dada 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 mezquinos⁹⁵.

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 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 que pagaban las casas mayoristas⁹⁶.

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 primeros años de Crespo, y nuevamente afectó el cálculo del presupuesto general. Fue justamente el senador Rodolfo Freyre quién 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 anterior⁹⁷.

Uno de los episodios más elocuentes del grado de dependencia del presupuesto del Estado a la producción agrícola ocurrió en los primeros días de 1911, cuando el gobierno de Crespo, adelantándose a lo que estimó 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 angustiosa", a lo que 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 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 empresas 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, cual es la de ejercer el libre comercio"⁹⁸. Y agregó: "Para cortar el abuso, entonces para 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 capitales"⁹⁹.

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 a la oficial, con patentes más económicas. Sin embargo, puesto en votación el proyecto, el gobierno obtuvo su cometido¹⁰⁰, a excepción de lo relacionado con las casas mayoristas, en donde triunfó la postura de Arguimbau y Larrechea, en el sentido 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 alta¹⁰¹.

El ministro de Hacienda, José María Maciá, reconoció haber tenido obrajes de su propiedad en el norte y defendió la rebaja a las patentes de almacenes 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 exagerado¹⁰².

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 pesos¹⁰³.

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", explicó¹⁰⁴. 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 1910¹⁰⁵. 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 por lo tanto condicionó la marcha del primer gobierno radical consagrado por elecciones libres¹⁰⁶.

Conclusiones sobre la evolución del presupuesto general de gastos de los gobiernos conservadores en Santa Fe

Las tablas confeccionadas y 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 conservado (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 financiero 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, marcando 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 sucesivo 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 y 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 rinde de la cosecha 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 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 registran 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) | |
| Serv. Deuda Pública | 299.825 |
| Jefaturas y Policía | 192.075 |
| Poder Judicial | 54.980 |
| Gobierno | 40.280 |
| Hacienda y Rentas | 23.940 |
| Poder Legislativo | 19.640 |
| Juzgados de paz | 18.800 |
| Subvenciones | 12.772 |
| Depart. Topográfico | 12.020 |
| Ofic. Estadística | |
| Presos | 12.150 |
| Instrucc. Pública | 7.500 |
| Jubilaciones | 3.000 |
| Total de gastos | 575.718 |

| | |
|---------------------|-----------|
| 1887 (3) | |
| Deuda exterior | 825.884 |
| Jefaturas y Policía | 288.852 |
| Guardia Nacional | 153.054 |
| Educación común | 148.200 |
| Justicia | 80.390 |
| Hacienda | 65.100 |
| Gobierno | 49.480 |
| Legislatura | 43.120 |
| Subvenciones | 19.656 |
| Presos | 18.000 |
| Estadística | 12.480 |
| Total de gastos | 1.794.724 |

| | |
|---------------------|-----------|
| 1890 (5) | |
| Deuda exterior | 2.880.000 |
| Jefaturas y Policía | 1.249.436 |
| Educación común | 1.000.000 |
| Justicia | 226.060 |
| Hacienda | 123.260 |
| Legislatura | 85.000 |
| Gobierno | 81.040 |
| Subvenciones | 75.000 |
| Universidad | 50.000 |
| Dep. Ingenieros | 45.000 |
| Dep. Agricultura | 30.000 |
| Imprevistos | 30.000 |
| Consejo de Higiene | 14.480 |
| Total de gastos | 5.925.000 |

| | |
|---------------------|---------|
| 1885 (2) | |
| Guardia Nacional | 218.416 |
| Jefaturas y Policía | 134.668 |
| Instrucción Pública | 104.450 |
| Justicia | 67.250 |
| Hacienda | 51.040 |
| Gobierno | 44.000 |
| Legislatura | 41.900 |
| Subvenciones | 18.180 |
| Presos | 18.000 |
| Depart. Topográfico | 12.180 |
| Estadística | 12.080 |
| Total de gastos | 679.244 |

| | |
|----------------------|-----------|
| 1888 (4) | |
| Deuda exterior | 1.280.000 |
| Jefaturas y Policía | 610.932 |
| Justicia | 162.850 |
| Guardia Nacional | 154.000 |
| Legislatura | 80.520 |
| Gobierno | 51.040 |
| Subvenciones | 39.336 |
| Imprevistos | 26.000 |
| Dep. Topográfico | 20.880 |
| Hacienda | 19.160 |
| Estadística y Agric. | 12.780 |
| Total de gastos | 2.563.730 |

| | |
|----------------------|-----------|
| 1891 (6) | |
| Deuda exterior | 477.000 |
| Educación común | 400.000 |
| Jefaturas y Policía | 380.510 |
| Justicia | 180.000 |
| Legislatura | 52.220 |
| Presos | 50.000 |
| Imprevistos | 30.000 |
| Gobernación | 24.620 |
| Refacción Edificios | 20.000 |
| Jubilaciones | 20.000 |
| Dep. Topográfico | 18.000 |
| Minist. de Agricult. | 16.092 |
| Consejo de Higiene | 3.280 |
| Total de gastos | 2.590.000 |

| 1895 (7) | |
|------------------------|-----------|
| Jefaturas y Policía | 1.739.748 |
| Justicia | 617.280 |
| Educación común | 544.000 |
| Legislatura | 291.040 |
| Jueces de Paz rural | 190.920 |
| Hacienda y Rentas | 175.680 |
| Gobierno | 104.280 |
| Subvenciones | 85.920 |
| Gastos generales | 76.200 |
| Dep. de Ingenieros | 70.320 |
| Pensiones y jubil. | 54.000 |
| Presos | 52.800 |
| Universidad | 19.000 |
| Consejo de Higiene | 13.200 |
| Oficina de Agricultura | 12.720 |
| Total de gastos | 4.358.268 |

| 1901 (8) | |
|----------------------|-----------|
| Jefaturas y Policía | 1.859.040 |
| Servicio deuda | 1.050.000 |
| Educación pública | 584.000 |
| Justicia | 572.400 |
| Hacienda y Rentas | 372.500 |
| Legislatura | 202.160 |
| Imprevistos | 186.000 |
| Juzgado de paz rural | 150.000 |
| Pensiones y Jub. | 149.520 |
| Gobierno | 103.480 |
| Gastos Generales | 98.000 |
| Registro Propiedad | 54.000 |
| Universidad | 27.000 |
| Consejo de Higiene | 26.160 |
| Registro Civil | 25.320 |
| Total de gastos | 5.160.640 |

| 1909 (9) | |
|---------------------|------------|
| Jefaturas y Policía | 2.279.132 |
| Servicio deuda | 2.240.801 |
| Educación común | 1.093.600 |
| Gastos generales | 984.000 |
| Justicia | 890.880 |
| Hacienda y Rentas | 518.940 |
| Legislatura | 466.740 |
| Leyes especiales | 400.000 |
| Subvenciones | 237.381 |
| Gobernación | 138.840 |
| Registro Propiedad | 85.440 |
| Dep. de Ingenieros | 71.040 |
| Mín. de Agricultura | 59.780 |
| Puerto de Santa Fe | 50.088 |
| Presos | 47.340 |
| Total de gastos | 10.515.754 |

| 1911 (10) | |
|---------------------|------------|
| Jefaturas y Policía | 3.556.212 |
| Servicio deuda | 2.698.574 |
| Educación común | 1.586.712 |
| Justicia | 1.151.000 |
| Gastos generales | 972.300 |
| Hacienda y Rentas | 649.670 |
| Obras Públicas | 637.880 |
| Legislatura | 502.140 |
| Subvenciones | 217.560 |
| Gobernación | 190.760 |
| Registro Propiedad | 140.760 |
| Leyes Especiales | 123.000 |
| Presos | 77.292 |
| Consejo de Higiene | 49.680 |
| Registro Civil | 29.640 |
| 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 fuertes¹⁰⁷.

(2) Como consecuencia de la reforma constitucional y 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 políticas¹⁰⁸.

(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 fortalecimiento del Banco Provincial¹⁰⁹.

(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 católicos¹¹⁰.

(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 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 Higiene¹¹¹.

(6) La crisis financiera obligó a un recorte general y no se pudo 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 Hacienda¹¹².

(7) En tiempos del leivismo se suprimió la cartera de Agricultura, y los juzgados de paz se emancipan presupuestariamente de la estructura de las jefaturas políticas. Asimismo se pone 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 incluyó dentro de los subsidios, pequeñas partidas a hospitales. Se suspendió temporariamente el pago de los servicios de la deuda¹¹³.

(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 Propiedades¹¹⁴.

(9) En tiempos de Echagüe se reconoció en el presupuesto los gastos extraordinarios, y leyes especiales, y esas partidas relegaron aún más a las reparticiones postergadas¹¹⁵.

(10) Se puede observar el anunciado deseo de Crespo por reducir las leyes especiales e impulsar el crecimiento de obras públicas, y cómo no pudo modificar la tendencia del gasto de las gestiones anteriores, contrariando así sus públicas promesas¹¹⁶.

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, secretaría 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, receptoría Rosario, receptoría de la Capital, y 18 receptorías 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)

¹ *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.

² *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.

³ *Ibidem*, tomo XII, de 1883 al año 1884. Tipografía de la Revolución, Santa Fe, 1890, ob. cit. p. 133.

⁴ *Ibidem*, p. 98.

⁵ Cuando no se especifica concretamente que una cifra está cotizada en pesos oro debe entenderse que se trata de cifras en peso moneda nacional.

-
- ⁶ *Nueva Epoca*, periódico de la ciudad de Santa Fe, 18 de junio de 1886.
- ⁷ *Ibidem*.
- ⁸ *Ibidem*.
- ⁹ *Historia de las Instituciones, Mensaje del gobernador José Gálvez en 1888*, ob. cit, p. 236.
- ¹⁰ *Ibidem, Mensaje de José Gálvez en 1889*, ob. cit. p. 265.
- ¹¹ *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.
- ¹² *Nueva Epoca*, 6 de agosto de 1892.
- ¹³ *Ibidem*, 22 de octubre de 1892.
- ¹⁴ *Ibidem*, 21 de octubre de 1892.
- ¹⁵ *El Municipio*, periódico de Rosario, 17 de octubre de 1892.
- ¹⁶ GABRIEL CARRASCO, *Intereses Nacionales de la República Argentina*, Imprenta de Jacobo Peuser, Buenos Aires, 1894, p. 591.
- ¹⁷ *Ibidem*.
- ¹⁸ *Ibidem. Cosas de Carrasco*. Imprenta de Jacobo Peuser. Buenos Aires, 1893, p. 324.
- ¹⁹ 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 super reproducción. 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.
- ²⁰ *El Economista Argentino*, periódico de la ciudad de Buenos Aires, 7 de abril de 1894.
- ²¹ *Ibidem*, 4 de abril de 1894.
- ²² *Ibidem*.
- ²³ *Ibidem*.
- ²⁴ *Historia de las Instituciones, Mensaje del gobernador Luciano Leiva*, ob. cit. p. 446.
- ²⁵ *Ibidem, Mensaje del gobernador Juan B. Iturraspe*, correspondiente a 1899. ob. cit. p. 515.
- ²⁶ *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.
- ²⁷ *Ibidem*, p. 346.
- ²⁸ *Ibidem*, p. 633.
- ²⁹ *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.
- ³⁰ *Ibidem*, p. 91.
- ³¹ *Ibidem*, p. 98.
- ³² *Ibidem*, p. 98.
- ³³ *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.
- ³⁴ *Ibidem*, sesiones extraordinarias de 1899, imprenta Moreno, Buenos Aires, 1900, p. 299.
- ³⁵ *Ibidem*, Senado Nacional, diario de sesiones del año 1899, imprenta Moreno, Buenos Aires, p. 1240.
- ³⁶ *Ibidem*.
- ³⁷ *Ibidem, Cámara de Diputados de la Nación*, sesiones ordinarias, tomo I, Compañía Sudamericana de Billetes de Bancos, Buenos Aires, 1900, p. 540.
- ³⁸ *Ibidem*, p. 499.
- ³⁹ *Ibidem*, tomo I, sesiones ordinarias de 1901, imprenta de El Comercio, Buenos Aires, 1901, p. 55.
- ⁴⁰ *Ibidem*, p. 57.
- ⁴¹ *Ibidem*, tomo II correspondiente a las sesiones extraordinarias de 1904, imprenta El Comercio, Buenos Aires, 1905, p. 100.

⁴² *Leyes usuales de la República Argentina*, tomo II, Compañía Sudamericana de Bancos, Buenos Aires, 1901, p. 252.

⁴³ *Ibidem*, p. 101.

⁴⁴ *Ibidem*, tomo I, correspondiente al año 1901, p. 616.

⁴⁵ *Ibidem*, tomo II, correspondiente a las sesiones extraordinarias de 1904, ob. cit. p. 100.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 121.

⁴⁷ *Diario de Sesiones del Senado del Congreso de la Nación*, sesiones correspondientes a 1905, imprenta de El Comercio, 1906, p.14.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 1277.

⁴⁹ *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.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 622.

⁵¹ JOSÉ RAFAEL LÓPEZ ROSAS, *El molinero prodigioso*, El Litoral, diario de Santa Fe, 21 de febrero de 1987.

⁵² *Mensaje del gobernador J. Bernardo Iturraspe a la legislatura santafesina*, Establecimiento y talleres tipográficos de La Unión, Santa Fe, 1901, p. 7.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁵⁵ CELESTINO PERA, *J. Bernardo Iturraspe, gobernador de la provincia, 1898-1902, elaborado por la comisión pro álbum Iturraspe*, Rosario, 1902, p. 61.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 51.

⁵⁷ *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.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 112.

⁵⁹ *Mensaje del gobernador Rodolfo Freyre a la legislatura en el año 1902*, establecimiento tipográfico Benaprés, Santa Fe, 1902, p. 14.

⁶⁰ *Mensaje del gobernador Rodolfo Freyre a la legislatura en el año 1903*, establecimiento tipográfico Benaprés, Santa Fe, 1903, p. 26.

⁶¹ *Ibidem*, p. 27.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, p. 28.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁶⁶ *Mensaje del gobernador Rodolfo Freyre a la legislatura en el año 1905*, imprenta La Argentina, Santa Fe, 1906, p. 6.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *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.

⁶⁹ *Cuadro de Contaduría General de la provincia*, Mensaje del gobernador Freyre en 1903, ob. cit. cuadro 7.

⁷⁰ *Ibidem*, mensaje de 1904, cuadro número 8 de la contaduría general.

⁷¹ *Ibidem*, mensaje de 1906, cuadro número 8 de Contaduría General.

⁷² *Ibidem*, cuadros número 9 de Contaduría General, en los mensajes de los años 1902, 1903, 1904, 1905.

⁷³ *Mensaje del gobernador Pedro Antonio Echagüe a la legislatura de Santa Fe año 1906*, imprenta litografía y librería El Progreso, de Salatín hermanos.

⁷⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe correspondiente al año 1909*, ob. cit. p. 250.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 252.

-
- ⁷⁶ *Mensaje del gobernador Echagüe a la legislatura 1908*, ob. cit. p. 18.
- ⁷⁷ *Ibidem*. Anexo de Contaduría, cuadro 7.
- ⁷⁸ *Ibidem*, p. 8.
- ⁷⁹ *Mensaje del gobernador Echagüe*, 1909, ob. cit. p. 26.
- ⁸⁰ *Ibidem*, p. 30.
- ⁸¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores correspondiente a 1910*, ob. cit. p. 28.
- ⁸² *Diario de Sesiones de la Cámaras de Senadores de la provincia de Santa Fe correspondiente a 1908*, ob. cit. p. 240.
- ⁸³ *Ibidem*, p. 240.
- ⁸⁴ *Ibidem*, p. 241.
- ⁸⁵ *Ibidem*, p. 243.
- ⁸⁶ *Ibidem*.
- ⁸⁷ *Ibidem*, p. 18.
- ⁸⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Santa Fe año 1908*, ob. cit. p. 67.
- ⁸⁹ MANUEL MARÍA DE IRIONDO, *El año financiero*, imprenta de La Nación, Buenos Aires, 1910, p. 86.
- ⁹⁰ *Ibidem*, p. 100.
- ⁹¹ *Ibidem*, p. 95.
- ⁹² *Ibidem*, p. 110.
- ⁹³ *Ibidem*, p. 116.
- ⁹⁴ *Ibidem*, p. 118.
- ⁹⁵ *Ibidem*, p. 121.
- ⁹⁶ *Ibidem*, p. 134.
- ⁹⁷ *Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe*, período ordinario, ob. cit. p. 27.
- ⁹⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Santa Fe correspondiente a 1911*, ob. cit. p. 12.
- ⁹⁹ *Ibidem*.
- ¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 15.
- ¹⁰¹ *Ibidem*, p. 15.
- ¹⁰² *Ibidem*, p. 27.
- ¹⁰³ *Ibidem*, p. 43.
- ¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 110.
- ¹⁰⁵ *Leyes de impuestos para el año 1912*, Dirección General de Rentas, Imprenta y librería de J. Ribles, Santa Fe, 1912, p. 3.
- ¹⁰⁶ *La acción gubernativa del doctor Manuel J. Menchaca en 1913*, ob. cit. p. 6.
- ¹⁰⁷ *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.
- ¹⁰⁸ *Ley de presupuesto de la provincia de Santa Fe y leyes de impuesto para 1885*, Rosario, imprenta de El Pueblo, 1885.
- ¹⁰⁹ *Ley de presupuesto para el ejercicio económico de 1887*, Santa Fe, imprenta de Nueva Epoca, 1886.
- ¹¹⁰ *Ley de presupuesto de la provincia de Santa Fe para el ejercicio de 1888*, Santa Fe, Nueva Epoca, 1888.
- ¹¹¹ *Leyes de impuestos y presupuesto general para el año económico de 1890*, Santa Fe, Los Principios, 1890.
- ¹¹² *Leyes de impuesto y presupuesto general de gastos para el año económico de 1891*, Santa Fe, establecimiento El Progreso, Santa Fe, 1891.
- ¹¹³ *Ley de cálculos y recursos para el año 1895*, imprenta de Nueva Epoca, Santa Fe, 1895.
- ¹¹⁴ *Presupuesto de gastos de la provincia de Santa Fe para 1901*, imprenta Alcañiz, Santa Fe, 1900.
- ¹¹⁵ *Ibidem*, cálculo de recursos para el año 1909, Santa Fe, imprenta de "El Progreso", 1908.
- ¹¹⁶ *Ibidem*, *Presupuesto de cálculo de Recursos para 1911*, establecimiento de Pedro Languasco, Santa Fe, 1910.