

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

# **El Estado santafesino durante la primera gestión del radicalismo (1912-1916).**

Tettamanti, Mariana.

Cita:

Tettamanti, Mariana (2009). *El Estado santafesino durante la primera gestión del radicalismo (1912-1916)*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/123>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Las finanzas públicas del estado santafesino durante la primera gestión del radicalismo (1912-1916)**

Mariana Tettamanti

### **Introducción:**

Los resultados electorales de marzo de 1912, en la provincia de Santa Fe, otorgan al partido Radical el triunfo de su fórmula compuesta por Manuel Menchaca, como gobernador, y Ricardo Caballero, como vicegobernador. La Unión Cívica Radical accede así por primera vez en su historia partidaria a la gobernación de una de las provincias argentinas, luego de un prolongado abstencionismo que el Comité Nacional se decide a levantar, en el contexto generado por la reforma electoral propiciada por el presidente Roque Sáenz Peña.

La llegada del radicalismo a la gobernación de la provincia será acompañada de un clima de expectativas sobre la transformación de la burocracia estatal en un sistema efectivo y ajeno a las disputas políticas, ya que desde el nacimiento de la UCR la moralidad administrativa es uno de los elementos que se destacan dentro de su discurso opositor. La gestión de Menchaca en Santa Fe tendrá como uno de sus objetivos centrales, entonces, llevar adelante políticas públicas que conduzcan a mejorar el funcionamiento de la administración del estado provincial.

Este trabajo es parte de una investigación más amplia que tiene como objeto reconstruir las características del estado santafesino durante las administraciones radicales. Para esta ponencia tomaremos el período 1912-1916 y analizaremos las transformaciones sufridas por la estructura estatal de la Provincia de Santa Fe durante la gobernación de Menchaca a partir del análisis de las leyes presupuestales vigentes en el período y los informes que el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas realiza sobre el manejo de los recursos públicos de la provincia.

Creemos que el análisis comparativo de los presupuestos provinciales permitirá observar, por un lado, cómo el proyecto del gobierno radical se plasma en las partidas que se calculan para cada año, y, por el otro, analizar las transformaciones del estado provincial y el grado de efectividad<sup>1</sup> que presenta a través de una lente particular: en este caso, el manejo de los recursos del

---

<sup>1</sup> Sobre el concepto de efectividad adherimos al planteo teórico de Max Weber, quien considera que para que el aparato burocrático sea efectivo es necesario su autonomía y aislamiento hasta el punto de estar separado de las demandas de la sociedad. Esto implicaba la ausencia de presiones políticas y la existencia de un cuerpo administrativo coherente, técnicamente competente que instrumente las decisiones correctas para alcanzar los objetivos del aparato estatal en su conjunto. El deber ser de estos funcionarios modernos es no participar de la vida política y estar por encima de las luchas partidarias “El verdadero funcionario (...) no ha de hacer política, sino que ha de ‘administrar’ y, ante todo, de modo imparcial.(...) El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su convicción. Sin esta disciplina (...) todo el aparato se vendría abajo. (...) El funcionario ha de estar “por encima de los partidos”, lo que en realidad significa fuera de la lucha por el poder

estado. Por lo tanto, es intención de este trabajo, atender en general a la organización de las finanzas estatales de la provincia a partir de las cifras calculadas y de las modificaciones que se realizan sobre ellas durante el gobierno de Manuel Menchaca.

### **Breve descripción de la estructura del Estado santafesino**

Consideramos pertinente comenzar realizando una breve descripción de las características que presenta la estructura del estado santafesino en el período que abarca el recorte temático de esta ponencia.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución provincial, reformada por última vez en el año 1907, la provincia de Santa Fe se encuentra dividida administrativamente en diecinueve departamentos. En cada uno de ellos, el estado provincial se encuentra presente a través de las Jefaturas Políticas y oficinas públicas encargadas de la recepción de impuestos.

A mediados del siglo XIX, imitando el modelo de la Constitución de Cádiz de 1812 y el de experiencias latinoamericanas (como el caso de México), se crea en Santa Fe la institución de la Jefatura Política. En un contexto marcado por la escasa integración del territorio provincial, el propósito era asegurar la presencia del estado provincial en cada uno de los departamentos, subordinando los poderes locales a la autoridad estatal. Así, cada Jefatura Política es la representante del Poder Ejecutivo provincial en esos territorios y es el gobernador quien designa a su máxima autoridad. Las funciones que poseían los jefes políticos iban desde el manteniendo del orden público, la justicia correccional hasta el control y la centralización de la recaudación de impuestos dentro del departamento. A su vez, esta institución se encontró fuertemente abocada a tareas de tipo electoral, en los momentos en que el proyecto de dominación del poder político estatal necesitaba ser consolidado. Como sostiene Marta Bonaudo: "... cada Jefatura se convierte en la cabeza visible de una compleja red administrativa, política y militar."<sup>2</sup>

La provincia en estos años cuenta con cinco localidades con el rango de ciudades, estas son Santa Fe, Rosario, Casilda, Esperanza y Rafaela. Los intendentes de estos municipios son elegidos por el gobernador. Las ciudades poseen además autoridades legislativas, organizadas a través de un Consejo Deliberante. Los concejales son designados en sus funciones a través del voto de los vecinos de cada una de sus ciudades. Cabe destacar que este sufragio no es universal sino calificado.

---

propio...", WEBER, Max, *Economía y Sociedad. Esbozos para una Sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 1071 a 1076.

<sup>2</sup> BONAUDO, Marta, "Las elites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la Jefatura Política", en SABATO, Hilda, *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, FCE, Buenos Aires, 2003, Pág. 261

El Poder Legislativo provincial se organiza a través del sistema bicameral, con una Cámara de Senadores conformada por un representante por cada una de los departamentos, y una Cámara de Diputados compuesta por treinta y ocho legisladores. El Poder Ejecutivo se organiza a través de tres ministerios: el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, el Ministerio de Agricultura e Instrucción Pública y el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas.

Las autoridades de ambos poderes públicos son elegidas a través del sufragio secreto y universal. El voto secreto se establece en Santa Fe a partir de la reforma de la Constitución Provincial del año 1900. A fines del año 1912, con la sanción de la ley N° 1721, el sistema electoral provincial, adaptándose a las transformaciones que la ley “Sáenz Peña” introdujo a nivel nacional, adopta la obligatoriedad del sufragio.

### **Los presupuestos del Estado santafesino de los años 1911 y 1914**

Durante los años 1912 y 1913, la provincia de Santa Fe basó el accionar de su administración a partir de lo presupuestado en la ley N° 1691, sancionada en 29 de noviembre de 1910. En octubre del año 1913, se logra la sanción de una nueva ley de presupuesto con vigencia para el año 1914, ley N° 1789. Para alcanzar su tratamiento y posterior aprobación, el poder ejecutivo debe convocar a sesiones extraordinarias. Esta ley es la que regirá en la provincia durante los próximos años del mandato de Manuel Menchaca, dada la imposibilidad de lograr la sanción legislativa de los proyectos de presupuesto que se presentan en 1914 y 1915. Estos hechos denotan la tensa relación que se establece en estos años entre el ejecutivo y el legislativo provincial.

En 1914 si bien, el radicalismo consigue en la Cámara de Diputados incrementar su representación, el partido sufre una importante escisión, que tiene en el vice gobernador Caballero, a uno de sus principales referentes. Esta división tendrá en el ámbito legislativo un fuerte impacto, provocando por momentos la parálisis de las cámaras. Menchaca gobernará la provincia con un escenario opositor constituido no sólo por las agrupaciones que lo enfrentan en las elecciones de 1912 (Partido Constitucional y Liga del Sur) sino también por las facciones políticas que existen al interior del partido radical santafesino desde el momento en que la fórmula electoral Menchaca – Caballero se constituye. Estas agrupaciones conforman una red interpartidaria<sup>3</sup> que se expresa a través de comportamientos típicos de una política notabiliar, caracterizada por una lógica facciosa,

---

<sup>3</sup> Sobre el concepto de red interpartidaria, véase MACOR, Darío, *Nación y provincia en la crisis de los años treinta*, Santa Fe, UNL, 2005.

que responde a una forma tradicional de hacer política, en la cual los personalismos – la fuerte impronta del notable – perviven aún.<sup>4</sup>

En sus trabajos sobre el partido radical santafesino, Bernardo Carrizo<sup>5</sup> ha distinguido diversas facciones al interior de la UCR durante el período en que Menchaca es gobernador de la provincia. La facción “principista” o “iturrasista”, aglutinada bajo la figura de Ignacio Iturraspe, la cual aspiró a obstruir la consagración de la candidatura de Menchaca, se constituye en un sector de clara oposición durante su mandato. Otro sector es el liderado por Ricardo Caballero. Esta facción, denominada “caballerista” o “intransigente”, presenta la particularidad de expresarse en el centro del poder ejecutivo provincial, dado que su líder se desempeña como vicegobernador. Otra facción es la “lehmnista”, bajo el poder de Rodolfo Lehmann. Y, por último, el grupo conducido por el propio gobernador Menchaca, denominado “gubernista”.

En el mes de marzo de 1914 se suceden tres contiendas electorales: la primera para cubrir el cargo de senador por el departamento La Capital, ante el fallecimiento de su representante; la segunda para renovar la mitad de la cámara de diputados; y la tercera para elegir legisladores nacionales. Esta coyuntura electoral será el escenario en el cual el cisma radical hará eclosión y las facciones que hasta ese momento actuaban sólo como *tendencias* dentro de la UCR santafesina, se convertirán en claros opositores del poder en manos del sector “gubernista”.

La partición de la UCR santafesina en el año 1914 es un elemento clave a tener en cuenta al intentar explicar las causas de la imposibilidad del logro de la sanción parlamentaria de los proyectos de presupuestos presentados por el ejecutivo en los años siguientes.

Luego de esta rápida reseña sobre el contexto político, y retomando nuestro análisis sobre los presupuestos de 1911 y 1914, una primera cuestión sobresale rápidamente. Los gastos presupuestados se incrementan en un 37%: de 12.784.910.85 pesos presupuestados para 1911 se estiman que los gastos de 1914 treparán a 17.521.286.90 pesos. Es necesario aclarar que este aumento no se fundamenta a través de un proceso inflacionario. Una suba significativa de los precios se registrará en la economía provincial recién a partir del comienzo de la Gran Guerra. Resulta válido, por lo tanto, preguntarnos, en primer lugar de qué manera la provincia obtiene estos nuevos recursos económicos, para lo cual analizaremos las variaciones de la estructura impositiva de la provincia y la evolución de su deuda pública en esos años. En segundo lugar, indagaremos a que sectores del aparato estatal se destinan estas nuevas partidas de manera prioritaria.

---

<sup>4</sup> Para un análisis detallado del sistema partidario santafesino de este período y, específicamente, las facciones al interior de la UCR santafesina, véase CARRIZO, Bernardo, “El calidoscopio radical, Santa Fe, 1912-1914”, en: *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Tucumán, 2007.

<sup>5</sup> Véase CARRIZO, Bernardo, “Buscando la institución partido político: la UCR en Santa Fe, 1912-1916”, en: *XXVIII Encuentro de Geohistoria Regional*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas – CONICET, Resistencia, 2008 y “El calidoscopio radical, Santa Fe, 1912-1914”, op. cit., entre otros trabajos.

## **Composición del sistema fiscal y evolución del endeudamiento estatal**

Entre los años 1912 y 1916 la estructura impositiva de la Provincia de Santa Fe se encuentra conformada por los mismos instrumentos recaudatorios. En estos años, las modificaciones que se realizan sobre la normativa fiscal vigente no comprende la creación de nuevos impuestos sino una variación de las alícuotas estipuladas o un ajuste de los mecanismos a través de los cuales se efectiviza su percepción. Tampoco encontramos cambios en relación a cuales son los impuestos que registran la más importante recaudación de recursos. En todo este período, el mayor volumen de los ingresos proviene del impuesto a la contribución directa<sup>6</sup> y de los conceptos derivados del pago de patente<sup>7</sup> y la venta de guías para cereales y hacienda.

En cambio, se suceden variaciones en cuanto al volumen de los ingresos obtenidos en estos años. Como podemos observar en el cuadro N° 1, en términos generales, la recaudación impositiva del estado provincial presenta un aumento sostenido en estos cuatro años. Comparando el año 1912 con 1914, los ingresos se incrementan en un 11%. Los conceptos que presenta el aumento más significativo son los impuestos atrasados, las multas por impuestos atrasados, los intereses de las rentas generales, Escribanía de gobierno, extraordinarios y eventuales con un incremento del 162%, y lo sigue la Contribución Directa, con un incremento del 22%.

De un análisis más en detalle podemos señalar que en los años 1912 y 1913 la recaudación del estado provincial presentó un signo positivo en casi todos los conceptos. La explicación de este fenómeno la encontramos, por un lado, en el mejoramiento de la eficiencia del sistema de recaudación de impuestos gracias a las primeras medidas que el gobierno radical toma en este sentido (por ejemplo, el aumento del personal con tareas en estas dependencias); por otro lado, impacta sobre la percepción de recursos, el crecimiento económico que la provincia experimenta en estos años.

A partir de 1914 esta tendencia se revierte y se pone de manifiesto al observar el déficit que la recaudación real posee sobre lo presupuestado a fines de 1913. Las dificultades financieras de la provincia en los años 1914 y 1915 se relacionan con los problemas que soporta su economía en esos años; crisis, en parte relacionada con el contexto internacional, signado por el inicio de la Primera Guerra Mundial, y agravada por importantes inundaciones que el territorio santafesino sufre en 1914.

---

<sup>6</sup> Este recurso fiscal es creado en la provincia de Santa Fe en el año 1910 a través de la sanción de la ley N° 1687. Su modificación en octubre de 1913 a través de la ley N° 1786 establece en su artículo 1°: “ *Todos los terrenos y edificios de propiedad particular pagarán por Contribución Directa para el año mil novecientos catorce, el cuatro y medio por mil, sobre la avaluación practicada en mil novecientos once, en vigencia.*”. Cf. Ley provincial N° 1786.

<sup>7</sup> A través de la ley N° 1100, se establece en el año 1901 que las personas que ejerzan en la provincia de Santa Fe actividades comerciales, profesionales, industriales o relacionadas con el arte estarán sujeta al impuesto de patentes. Las escalas de recursos a pagar por cada rubro son modificadas en el año 1913 a través de la sanción de la ley N° 1788.

Esta difícil situación económica impactará sobre las rentas de la provincia, al reducir la recaudación de los impuestos relacionados con el desarrollo de las actividades económicas. Así los ingresos más afectados son los del Puerto de Santa Fe y los ingresos que se obtienen de las ganancias que generan la venta de guías de haciendas y cereales. Es válido aclarar que el manteniendo del volumen de lo recaudado por concepto de patentes, se explica por el aumento que se estableció sobre su percepción a fines de 1913, a través de las modificaciones que la ley N° 1788 impuso a la legislación al respecto en vigencia. Estos problemas económicos afectarán directamente, como veremos en mayor detalle más adelante, a las inversiones que el Estado santafesino pretendía realizar en esos años.<sup>8</sup>

Manuel Menchaca tuvo en sus años de mandato una preocupación constante relacionada con los problemas de efectividad que poseía el sistema de recaudación fiscal de la provincia. En varias ocasiones se expresó al respecto. En 1913 sostenía: “... una parte de los contribuyentes que no han satisfecho en los plazos legales sus obligaciones para con el fisco, apareciendo en la actualidad como deudores morosos y sujetos por tanto á las consecuencias de la ley de apremio...”<sup>9</sup> Un año después vuelve a llamar la atención sobre este mismo problema y propone como solución la reforma de las leyes impositivas. En palabras de Menchaca: “... ese retraimiento de una parte de los contribuyentes, que se nota en todos los ejercicios, a pesar de las prórrogas acordadas para el pago y de las leyes repetidas de exoneración de multas, ha hecho pensar en la necesidad de reformar la ley gravando con una pena progresiva a los infractores y con una sanción ejecutiva eficaz...”<sup>10</sup>

Esta intención de reforma impositiva se plasmará en la práctica en octubre de 1913, cuando la legislatura provincial sancione distintas modificaciones a las leyes recaudatorias. Las variaciones que se introducen sobre los impuestos de contribución directa, patentes y sellos apuntan, principalmente, a mejorar los mecanismos de percepción de los mismos.

**Cuadro N° 1: Recaudación de la Provincia de Santa Fe entre los años 1912 a 1915\*** (Las cifras son en pesos moneda nacional)

Concepto	1912	1913	1914	1915
<b>Papel sellado, estampillas, guías de hacienda y</b>				

<sup>8</sup> En su mensaje a la Legislatura de la Provincia de Santa Fe con motivo del comienzo de las sesiones ordinarias del año 1915, el gobernador Menchaca se refiere a estos problemas económicos y las repercusiones que esta situación tuvo para el desarrollo exitoso de las políticas que se pretendía llevar adelante desde su gobierno: “*Los múltiples inconvenientes derivados de la guerra europea, las lluvias caídas de un tiempo acá con frecuencias nunca vista, las inundaciones que todavía se dejan sentir en una extensa e importante porción de nuestro territorio, (...) han constituido vallas opuestas de improviso a una gestión que en determinado momento hubo motivos para presagiar enteramente feliz*”, Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1915, Pág. 3.

<sup>9</sup> Véase Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1913.

<sup>10</sup> Véase Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1914.

<b>de cereales, etc.</b>				
Presupuestado	4.450.000	4.450.000	5.900.000	5.900.000
Recaudación real	5.453.301	5.580.963	4.988.150	4.718.137
<b>Patentes</b>				
Presupuestado	2.250.000	2.250.000	2.700.000	2.700.000
Recaudación real	2.582.369	2.840.753	2.866.188	2.642.190
<b>Contribución directa</b>				
Presupuestado	5.440.000	5.440.000	7.275.000	7.275.000
Recaudación real	4.956.001	4.881.107.56	6.183.246	6.051.367
<b>Impuesto al Quebracho</b>				
Presupuestado	300.000	300.000	200.000	200.000
Recaudación real	190.627	183.489	155.274	122.729
<b>Impuestos atrasados, multas por impuestos atrasados, intereses rentas generales, Escribanía de gobierno, extraordinarios y eventuales.</b>				
Presupuestado				
Recaudación real	350.000	350.000	450.000	450.000
	577.735	489.750	691.863	1.519.170
<b>Puerto de Santa Fe</b>				
Presupuestado	-	-	1.000.000	1.000.000
Recaudación real	50.010	889.531	522.614	410.628
<b>Total Presupuestado</b>	12.790.000	12.790.000	17.525.000	17.525.000
<b>Total de recaudación real de acuerdo recursos establecidos en presupuesto</b>	13.760.035	13.976.065	15.407.292	15.457.074
<b>Ingresos fuera del cálculo de recursos</b>	413.326	113.283	33.260	351.605
<b>Total recaudación</b>	<b>14.223.412</b>	<b>14.978.879</b>	<b>15.440.552</b>	<b>15.808.679</b>

*\*Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos de las leyes provinciales N° 1691 y N° 1789 y de los informes del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe, expuestos en los Mensajes a la Legislatura de la Provincia de Santa Fe del Gobernador Manuel Menchaca de los años 1913, 1914, 1915 y 1916.*

Con los mismos propósitos, la administración radical toma medidas en relación a la ampliación del número de agentes que tenían a su cargo las tareas recaudatorias de la provincia. Así, en el presupuesto para el año 1914 podemos observar un incremento del número de empleados públicos, sobre todo en aquellas reparticiones administrativas cuyas funciones se relacionan con la percepción de recursos fiscales. Veremos en el próximo apartado con detenimiento cómo este crecimiento del personal administrativo se concentra en las oficinas de Receptorías de impuestos y en las Jefaturas Políticas.



Del análisis de los datos que ofrece el cuadro N° 1, podemos inferir que estas políticas fueron exitosas, ya que la percepción de impuestos atrasados y las multas con que el estado grava a los morosos, muestran una evolución favorable en estos años.

Cuando en el año 1914, los recursos públicos se reducen por la crisis económica y el retraimiento productivo, el logro de un sistema recaudatorio más eficaz se vuelve apremiante para el gobierno y en el mensaje del gobernador realizado con motivo de la inauguración de las sesiones legislativas ordinarias del año 1915, las denuncias de estos problemas y las soluciones que propone adquieren mayor firmeza y agudeza. “... se impone encausar a los contribuyentes en el respeto y en el cumplimiento de las leyes impositivas, si queremos dar rumbos determinados a la administración. En un hecho repetidos, casi con precisión, que las prórrogas para el pago de los impuestos no mejoran las entradas y que los porcentaje de los morosos no disminuye, aún en los años de la mayor tolerancia. Afirmer la ley, para que produzca las rentas previstas y en las épocas precisas, es dar un paso definitivo hacia la regularización de los servicios administrativos, base de toda buena administración”<sup>11</sup>.

Una última cuestión en relación a los ingresos de la provincia creemos importante señalar. Esta refiere a la evolución de su deuda pública. Como podemos observar en el cuadro N° 2, el volumen de la deuda pública del estado provincial sufrió entre los años 1912 y 1916 una disminución del 1,7%. Este dato nos ratifica que el incremento que se registra en los gastos se realiza a través del aumento de la recaudación fiscal, sin recurrir a la toma de nuevos empréstitos.

**Cuadro N° 2: Estado de la Deuda pública de la Provincia de Santa Fe en el período 1912-1915\*** (Las cifras son en pesos moneda nacional)

	1912	1913	1914	1915	% de disminución entre 1912 y 1915
Deuda interna	13.580.300	13.374.400	13.170.250	12.995.800	4%
Deuda externa	44.046.418	43.906.418	43.800.509	43.650.282	0,9%
<b>Total Deuda</b>	<b>57.626.718</b>	<b>57.320.208</b>	<b>56.970.759</b>	<b>56.646.082</b>	<b>1,7%</b>

\*Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos de los informes del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe, expuestos en los Mensajes a la Legislatura de Santa Fe del Gobernador Manuel Menchaca de los años 1913, 1914, 1915 y 1916.

### **Las inversiones del estado provincial**

<sup>11</sup> Véase Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1915.

Hasta aquí hemos reconstruido la estructura de los ingresos que las arcas del estado provincial perciben en estos años. Ahora nos ocuparemos de responder al segundo interrogante que nos planteamos al comenzar este trabajo, es decir, cuales son las áreas de la estructura estatal a las que los nuevos fondos se destinan, dado el incremento en general de las partidas presupuestarias que se produce entre los años 1912 y 1916.

Al analizar comparativamente las inversiones que se presupuestan para 1911 y 1914, una primera cuestión que aparece claramente es el aumento de las partidas en sectores específicos del aparato burocrático del estado provincial, siendo las jefaturas políticas y las áreas relacionadas con la educación y la salud las secciones que reciben el mayor crecimiento de sus recursos.

Para comenzar, analicemos las partidas destinadas a la instrucción pública. El total de los recursos destinados a esta área registró un aumento del 72,5% entre los años 1911 y 1914; de 1.626.715 pesos presupuestados para 1911, se pasa a 2.805.966 pesos en 1914. También es importante señalar que aumenta el porcentaje que representa la educación en el total de los recursos económicos presupuestados. Mientras que en 1911, estas partidas representaban el 12,7 % del total del presupuesto, ese porcentaje asciende en 1914 al 16%.

Como se observa en el cuadro N° 3, las partidas designadas a educación común y a la Universidad presentan los mayores incrementos. Los recursos que el estado provincial destina para sostener la educación básica crecen el 83% y los de la Universidad el 165%. Ese último porcentaje se relacionan, por un lado, con la creación de las Escuelas de Farmacia y de Obstetricia, fundadas en 1911, y con aporte que la provincia realiza en la construcción del edificio de la Universidad. A su vez, en las sucesivas ampliaciones que al presupuesto vigente se realizan para cada año, presentan un espacio significativo las partidas para educación común. En el caso del año 1912, el incremento es del 5.5% y en 1913 del 22.5%.<sup>12</sup>

**Cuadro N° 3: Comparación de los recursos presupuestados para el área de Educación en 1911 y 1914.\*** (Las cifras son en pesos moneda nacional)

	<b>Presupuestado para 1911</b>	<b>Presupuestado para 1914</b>
Educación común	1.360.000	2.500.000
Total Universidad	40.000	106.320
Universidad	40.000	40.000
Escuela de Farmacia	-	37.920

<sup>12</sup> Los recursos para la educación común se amplían en 1912 en 46.000 pesos y en 1913 en 306.439. Véase Anexos N° 5 del informe del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe, Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Años 1912 y 1913

Escuela Obstetricia	-	8.400
Constr. edificio Universidad	-	20.000
Escuela Profesional nocturna	11.580	12.840
Escuela de Comercio	30.240	34.920
Escuela Normal Mixta de Maestros Rurales de Coronda	54.780	50.520
Subvenciones Instrucción pública	36.36019	.560
Becas	93.752	81.806
<b>Total:</b>	<b>1.626.712</b>	<b>2.805.966</b>

*\*Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos de las leyes provinciales N° 1691 y N° 178.*

Cabe aclarar que la educación básica en la provincia es organizada por el Consejo de Educación. Esta institución es sostenida mayoritariamente con recursos provinciales, pero también recibe partidas provenientes del gobierno nacional y aportes de las municipalidades y las comisiones de fomento.

Sobre las partidas destinadas a la instrucción pública, merece mencionarse, también, la desaparición del presupuesto para el año 1914 de las subvenciones que recibían instituciones de enseñanza pertenecientes a la Iglesia católica. Parte de estos recursos pasan a ser utilizados en la extensión de los subsidios otorgados a bibliotecas populares, ya que se produce un aumento del número de las bibliotecas al que se beneficia y también crece el monto que recibe cada una de estas instituciones.

Esta decisión podría leerse en clave ideológica. Menchaca adhiere al clima de ideas reformista de la segunda década del siglo XX, que en la provincia de Santa Fe tendrá sus expresiones años más tarde con la creación de la Universidad Nacional del Litoral, y la Constitución de 1921<sup>13</sup>. La preocupación de Menchaca, desde el comienzo de su gestión, por el mejoramiento del sistema educativo estatal y su apuesta por la laicización del mismo, se condice con el importante incremento que se registra en las partidas que se destinan a esta área de la estructura del estado. Esta política de fuerte apoyo a la instrucción pública es la que permite entender los resultados positivos

<sup>13</sup> Ver MACOR, Darío y PIAZZESI, Susana, «La política bajo el signo del reformismo. Santa Fe, en las primeras décadas del siglo XX». Ponencia presentada en el Encuentro Académico Internacional a 90 años de la Reforma “Recuperando el horizonte crítico. Una mirada desde las Ciencias Sociales”, Córdoba, noviembre de 2008.

que presenta el balance de la evolución del sistema de instrucción pública provincial. Los datos brindados por el cuadro N° 4 son ilustrativos respecto de este progreso.

**Cuadro N° 4: Datos de la evolución de la educación básica en la Provincia de Santa Fe entre los años 1911 y 1915\*.**

	<b>1911</b>	<b>1915</b>	<b>% de aumento</b>
Esuelas fiscales	342	446	30%
Personal docente	1.188	1.775	59%
Alumnos	42.881	56.285	31%

*\*Cuadro elaborado en base a los datos brindados en el Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1916.*

En lo que se refiere a las Jefaturas Políticas, un alto porcentaje de los nuevos fondos que ingresan en la arcas de la provincia se destinan a este sector de la burocracia estatal. Se observa una fuerte ampliación de los recursos que se destinan a estas dependencias en los presupuestos para el año 1911 y 1914, aunque no se produce un crecimiento del porcentaje de los recursos que esta sección representa en cada presupuesto<sup>14</sup>. Este incremento presupuestario se explica por la significativa ampliación que se registra en el personal de cada una de las Jefaturas Políticas. Su número de empleados crece de 1911 a 1914 en un 41,5 %. Las reparticiones que registran las mayores ampliaciones de su personal son las localizadas en los departamentos del norte y algunos del centro de la provincia (General Obligado, Vera, 9 de Julio, San Cristóbal, San Justo, San Javier, Garay y Castellanos); y se destaca la Jefatura Política de La Capital con un incremento del 95 %. En todas las Jefaturas, los nuevos cargos que se crean se relacionan con funciones de policía, ya que las comisarías distritales y seccionales registran los más importantes incrementos en su cuerpo de agentes.

La misma alza del número de empleados se registra en las receptorías de impuestos, reparticiones administrativas dependientes del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas. Al analizar comparativamente las leyes presupuestales, observamos un incremento del 53% del número de empleados que poseen estas oficinas públicas. La ley de presupuesto para el año 1911 establece un total de 164 empleados, mientras que en el presupuesto para el año 1914 el número de estos agentes estatales trepa a 251.

<sup>14</sup> En la ley de Presupuesto para el año 1911, los recursos destinados a las Jefaturas políticas alcanzan el 27.8 % del total de los fondos presupuestados y en el Presupuesto para el año 1914, el 29%.

En general, el aumento presupuestal no se produce debido al incremento de los sueldos de los empleados, sino al incremento del número de empleados estatales, denotando una complejización y crecimiento de la burocracia estatal.

Respecto a estos últimos datos, podemos realizar las siguientes conclusiones provisorias. El incremento del número de empleados en las Jefaturas Políticas y en las demás oficinas relacionadas con el sistema fiscal del estado provincial, se debe a la intención del gobierno de Menchaca de optimizar el funcionamiento de los mecanismos de recaudación de impuestos que posee la provincia, propósitos que es, como señalamos, recurrentemente explicitado en los discursos brindados por el gobernador. Las Jefaturas Políticas, son, como más arriba explicábamos, instituciones claves en el sistema de recaudación fiscal del Estado provincial. Justamente, el mayor grado de incremento de personal y recursos lo encontramos en la zona norte de la provincia, es decir, en territorios más recientemente incorporados por el estado provincial y, por lo tanto, con una presencia del mismo más débil. Por lo tanto, en estos territorios, más que en el resto de la provincia, la centralización del control estatal demanda ser afianzada y el funcionamiento del sistema de percepción de los impuestos mejorado.

**Cuadro N° 5: Comparación de los recursos presupuestados para las Jefaturas Políticas en 1911 y 1914.\*** (Las cifras son en pesos moneda nacional)

<b>Jefaturas Políticas</b>	<b>Recursos presupuestado 1911</b>	<b>Número de empleados 1911</b>	<b>Recursos presupuestado 1914</b>	<b>% de aumento</b>	<b>Número de empleados 1914</b>	<b>% de aumento</b>
La Capital	933.612	562	1.205.160	29%	1098	95%
Rosario	1.693.608	1.479	2.363.582	39%	1.821	23%
General Obligado	67.116	82	128.760	91%	130	58%
Vera	82.536	90	149.520	82%	161	78%
9 de Julio	37.920	45	69.480	81%	67	48%
San Cristóbal	45.576	51	90.360	98%	86	68%
San Justo	35.940	40	65.880	83%	62	55%
San Javier	42.360	40	64.620	52%	62	55%
Garay	29.100	32	49.440	69%	48	50%
Castellanos	57.912	66	102.240	76%	100	51%
San Martín	57.012	63	75.420	32%	68	7%
Las Colonias	65.628	77	94.920	44%	90	16%
San Jerónimo	61.140	72	88.500	44%	84	16%
Iriondo	49.140	54	70.380	43%	62	14%
San Lorenzo	48.876	60	78.840	61%	66	10%
Belgrano	38.604	37	60.120	55%	52	40%

Caseros	61.920	63	104.640	68%	98	55%
Constitución	66.012	73	95.040	44%	82	12%
General López	82.200	98	125.220	52%	129	31%
<b>Total:</b>	<b>3.556.212</b>	<b>4.366</b>	<b>5.082.072</b>	<b>43%</b>	<b>3.084</b>	<b>41.5%</b>

*\*Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos de las leyes provinciales N° 1691 y N° 1789.*

Pero, a su vez, podemos especular que este incremento presupuestal se entrelaza, a con objetivos electorales. La ampliación democrática que la reforma del sistema electoral produce en el régimen político de la provincia de Santa Fe, demanda una adaptación por parte del partido de gobierno si pretende ser exitoso electoralmente y sostenerse en el poder. Así, el incremento del número de empleados de las Jefaturas Políticas puede relacionarse con la intención del ejecutivo provincial de afianzarse electoralmente en los territorios de cada uno de los departamentos, ya que estas instituciones poseen un rol central en la organización y control de las contiendas electorales.

La injerencia del personal perteneciente a las Jefaturas departamentales, en especial los policías, en las luchas políticas es un elemento presente de las prácticas que caracterizan a los gobiernos conservadores que controlan la Provincia de Santa Fe en el período anterior. Como parte de la obra reparadora que el radicalismo pretende emprender en la provincia, se anuda la intención de dotar de imparcialidad política a estas instituciones estatales. El gobernador Menchaca en su mensaje de 1913 sostiene: *“...el propósito de dar á las policías carácter eminentemente civil (...), apartándolas para siempre de toda injerencia en luchas eleccionarias y en predominio de oficialismos impopulares”*<sup>15</sup>

Más allá de estas palabras no queda claro el modo en que se logrará dar cumplimiento efectivo a estos propósitos. Por otro lado, cabe destacar que durante todo el mandato Menchaca, se vive un clima de fuerte denuncia por parte de los sectores opositores y desde la prensa local, sobre la utilización con fines políticos que este gobierno realiza de los cargos de la administración pública. Se acusa al gobierno provincial de no atender a requisitos relacionados con el desempeño profesional, el talento, las capacidades, la honestidad, etc. a la hora de designar al nuevo personal o de ratificar a los existentes y de utilizar los puestos públicos como una herramienta para el pago de lealtades y de votos.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1913.

<sup>16</sup> Estas temáticas las hemos trabajado con mayor profundidad en la ponencia “Gestión radical y empleos públicos. Santa Fe 1912-1914”, presentado en el IV Congreso de Problemáticas Sociales Contemporáneas, Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL, Santa Fe, 2008.

**Cuadro N° 6:** Comparación entre porcentaje de aumento de empleados entre 1911 y 1914 y los resultados de las elecciones en la Provincia de Santa del año 1912\*

Jefaturas Políticas	% de aumento del número de personal entre 1911 y 1914	% de votos obtenidos en las elecciones de 1912		
		UCR	Liga Sur	Coalición
<b>Zona Norte</b>				
Garay	50%	49%	-	51%
Vera	78%	48%	-	62%
9 de Julio	48%	60%	-	40%
General Obligado	58%	67%	0.03%	32.7%
San Justo	55%	63%	0%	37%
San Javier	55%	55%	-	45%
<b>Zona Centro</b>				
La Capital	95%	64%	0.03%	35.9%
Castellanos	51%	69%	-	31%
Las Colonias	16%	67%	0.01%	32.6%
San Jerónimo	16%	55%	53.5%	1.5%
San Cristóbal	68%	53%	4.7%	42.6%
<b>Zona Sur</b>				
Rosario	23%	55%	35%	10%
San Martín	7%	10%	55%	35%
Iriondo	14%	27%	33.3%	39.7%
San Lorenzo	10%	38%	57.1%	4.9%
Belgrano	40%	13%	42.5%	43.5%
Caseros	55%	40%	51%	9%
Constitución	12%	32%	31.1%	36.9%
General López	31%	28%	42.4%	29.7%

\*Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos de las leyes provinciales N° 1691 y N° 1789 y la información brindada por GALLO, Ezequiel, *Notas para una Historia Política de Santa Fe. La elección de 1912*, Instituto del Profesorado Básico, UNL, Santa Fe, 1965.

Cabe señalar a su vez, que, en general, como es posible concluir a partir de lo que el cuadro N° 6 nos muestra, las Jefaturas que presentan un mayor aumento de su personal coinciden con los departamentos en donde los conservadores recolectaron los mejores resultados en las elecciones del año 1912. Presentados a través del partido de la Coalición, los conservadores se mostraron más poderosos en el caudal de votos obtenidos en los territorios del norte (aunque, la UCR haya

obtenido la mayoría de los sufragios en estos distritos), que en el resto del territorio provincial. A partir de ese análisis, podemos conjeturar que la estrategia del gobierno de Menchaca respecto a estas Jefaturas Políticas se entroncaba con la intención de disminuir el poder conservador que se encontraba arraigado en estos departamentos provinciales.

Así, podemos entonces relacionar el incremento de las partidas presupuestales que se observa en las Jefaturas Políticas entre los años 1911 y 1914 con, por un lado, el propósito de la administración radical de hacer más eficiente el sistema de recaudación impositiva del estado y, por el otro, mejorar la penetración del radicalismo en territorios dominados por el conservadorismo, cuestión que se vuelve clave para la estrategia electoral.

Otra hipótesis que venimos trabajando al respecto, se enmarca en la relación que se podría establecer entre el escaso porcentaje de incremento de empleados que experimentan las Jefaturas Políticas de la zona sur de la provincia y de departamentos como Las Colonias, con las disputas de poder que se suceden al interior del radicalismo santafesino. Los departamentos del sur son distritos políticos dominados por líderes radicales opositores a la facción “menchaquista”, como Ricardo Caballero; y Las Colonias es el territorio donde Rodolfo Lehmann, otro líder radical antagonista al gobernador, asienta su poder.

Otros aspectos que consideramos relevantes analizar son las partidas que se destinan a los sistemas de salud pública y de seguridad previsional. Como se puede observar en el cuadro N° 7, las partidas destinadas al área de Salud se incrementan entre los años 1911 y 1914 en un 49%, aunque el porcentaje que estas cifras representan del total de cada presupuesto no varían significativamente. Los recursos que se destinan a la salud pública representan el 0,49% del presupuesto para 1911 y el 0,55 % en el elaborado para el año 1914.

Estos aumentos presupuestales no se producen por el ingreso a esta cartera de nuevos empleados o la incorporación de un mayor número de médicos. Tampoco se presenta, en general, un alza de los salarios del personal. Estas ampliaciones de recursos se produce, sobre todo, por la creación del Instituto Pasteur Antirrábico, por el aumento de los fondos que recibe la 2da circunscripción del Consejo de Higiene, por el aumento de las subvenciones otorgadas a instituciones protectoras, (relacionadas con la Iglesia católica) y por la compra de medicamentos.

**Cuadro N° 7: Comparación del presupuesto del sistema de salud de la Provincia de Santa Fe para los años 1911 y 1914.\*** (Las cifras son en pesos moneda nacional)

Sistema de Salud de la Provincia de Santa Fe	Presupuesto 1911	Presupuesto 1914	% de aumento
Primera circunscripción	27.840	29.040	4,3%
Instituto Pasteur Antirrábico	-	8.760	-



2da Circunscripción	21.840	31.440	44%
Subvenciones a Hospitales	8.900	9.600	7,8%
Subvenciones a Salas 1eros auxilios	150	600	300%
Subvenciones a Asilos y Sociedades protectoras	4.150	5.950	43,4%
Subvenciones a Municipalidad de Sta. Fe por servicio médico permanente	-	1.500	-
Medicamentos	-	7.000	-
<b>Total</b>	<b>62.880</b>	<b>93.890</b>	<b>49,3%</b>

*\*Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos de las leyes provinciales N° 1691 y N° 1789 .*

En cuanto al sistema de seguridad previsional, es importante destacar que en el presupuesto para 1914 se incorpora una partida de trescientos mil pesos para sostener un sistema de jubilaciones y pensiones. Este ítem no se encuentra presente en el presupuesto del año 1911. Cabe aclarar que los empleados permanentes del estado provincial santafesino se encuentran comprendidos en el sistema previsional que se garantiza a través de la ley de “Montepío civil”, sancionada en el año 1903.<sup>17</sup> Por lo tanto, esta partida especial del presupuesto viene a beneficiar a sectores de trabajadores que no desempeñan funciones dentro de la administración provincial, aunque no pudimos obtener información más detallada de los alcances de estas jubilaciones y pensiones.

Respecto a las obras públicas que se realizan en la provincia de Santa Fe, entre los años 1912 a 1916, nos parece oportuno destacar algunas cuestiones importantes. En primer lugar, al analizar de manera comparada los recursos que se destinan en los presupuestos 1911 y 1914 al ítem “Obras públicas”, observamos una disminución de 506.000 pesos m/n, destinados para 1911, a \$ 480.000 para 1914, es decir, las partidas se reducen poco más del 5%. Sin embargo, en la provincia durante este período, está en marcha una gran cantidad de obras públicas, las cuales se encuentran, en parte, financiadas con fondos provenientes de un empréstito exterior, gestionado a través de un banco francés, por 1.900.000 libras y aprobado en 1910 a través de la ley provincial N° 1649.

Con los recursos provenientes de este empréstito, se realizan en la Provincia de Santa Fe las siguientes obras: la construcción del edificio del Palacio de la Legislatura provincial, el edificio del Palacio de Gobierno, el Palacio de Policía y Cuerpo de Bomberos de Rosario; obras de ampliación y mejoras en la cárcel Penitenciaria de Rosario, construcción de edificios para las Jefaturas, Juzgados de Paz, Receptorías y Registro Civil de los departamentos de San Lorenzo, Belgrano y General López; reparaciones en edificios públicos de distintos departamentos; la construcción de escuelas en los departamento de Castellanos, San justo, San Cristóbal, Garay, San Javier y 9 de

<sup>17</sup> La ley de Montepío civil establece la creación de un fondo especial para el sostenimiento del sistema jubilatorio del personal civil de la administración provincial. Este fondo se compone mayoritariamente por los recursos económicos que surgen del descuento del 2% del sueldo de los empleados en actividad. Véase Ley provincial N° 1173.

Julio; y obras en el Puerto de Santa Fe. Hasta el año 1916, la mayoría de estas obras se encuentran concluidas y se han invertido en ellas \$3.641.873.

Con fondos propios, que surgen de la recaudación general de las rentas provinciales, se realizan a su vez otras obras, en la que Menchaca invierte en sus cuatro años de gobierno la cifra de \$1.416.423. Dentro de éstas, se destaca la construcción de puentes y caminos en todo el territorio de la provincia. El mejoramiento de la estructura vial es un tema de gran importancia para el gobernador, dado que afecta al desarrollo productivo y comercial<sup>18</sup>. Además, con estos recursos se realizan obras de reparación de distintos edificios públicos y hospitales, así como la construcción o mejoramiento de distintos centros escolares.

Es destacable el fuerte incremento de edificios escolares que experimenta la provincia en este período. De 345 escuelas existentes en 1911, se pasa a 429 en 1916. Cabe aclarar que parte de estos nuevos edificios escolares se construyen a través del empréstito francés, otros con fondos propios de la provincia y otra parte con fondos aportados por el gobierno nacional en el marco de la “Ley Lainez”.-

---

<sup>18</sup> En el Mensaje del Gobernador elaborado con motivo de la inauguración de la sesiones legislativas ordinarias del año 1912, se encuentra expresada la preocupación del gobierno por el estado de la vialidad de la provincia: “*Problema es este que hay urgente necesidad de resolverlo. Datos recojidos en fuentes autorizadas comprueban el estado deficiente de la vialidad pública, ya sea por incuria, por incompetencia ó por complicidad de algunas autoridades rurales encargadas de velar por la conservación de los caminos, existen clausurados muchos de ellos, otros estrechados ó desviados, sumando una abrumadora mayoría aquellos que se hallan en pésimas condiciones. Tal estado de cosas redundo, como es natural, en perjuicio del desarrollo comercial y económico de los centros rurales alargando la distancia en razón de las dificultades que los caminos ofrecen al viajero.(...)*”. Mensaje del Gobernador de Santa Fe, Dr. Manuel J. Menchaca, Año 1912.