

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.

La administración pública en los años 30. El control de los gastos.

Persello, Ana Virginia.

Cita:

Persello, Ana Virginia (2009). *La administración pública en los años 30. El control de los gastos. 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/000-008/153>

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>.

La administración pública en los años 30. El control de los gastos

Ana Virginia Persello (UNR – CIUNR – CEHP)

1. La fiscalización de los gastos

A lo largo de los años 30, fiscalizar los gastos del Estado funcionó como un imperativo que dio lugar a innumerables iniciativas que involucraron propuestas de reformas a la ley de contabilidad y, fundamentalmente, a uno de sus organismos, la Contaduría General de la Nación, de creación de nuevas instancias de control y modificaciones en el modo de elaborar y presentar el presupuesto. No se trataba sólo de ejercer control sobre el manejo de los dineros públicos sino también de “hacer economías” y dotar, paralelamente, a la administración pública de mayor eficiencia. Controlar y reducir, además, se asociaba a evitar el crecimiento de las cargas impositivas. El diagnóstico que precedió las iniciativas se basó en la evaluación de los gobiernos radicales: una administración desquiciada y desorganizada, despilfarro y favoritismo en todas las reparticiones; ineptitud y venalidad de los funcionarios y la persistencia de la práctica de los acuerdos de ministros que habían creado un presupuesto aparte con imputación a rentas generales. Se sumaba además la falta de coordinación entre agencias que derivaba en la superposición de funciones y mientras en algunas dependencias el personal era insuficiente en otras lo había en exceso. Y si todo ello era inconveniente en sí mismo, lo era mucho más cuando la crisis reducía considerablemente las posibilidades de recaudación.

1.1. La Contaduría General de la Nación

En junio de 1931, cuando ya ocupaba el Ministerio de Hacienda Enrique Uriburu, se creó una Comisión reguladora de gastos. La marcha de la economía obligaba a extremar la aplicación del plan de reducciones y se argumentó que a pesar de que la ley de contabilidad fijaba la tramitación a que debían ajustarse las autorizaciones de gastos convenía para reducirlos aún más, someterlos a la fiscalización directa y preventiva del M. de Hacienda. La componían dos funcionarios de este último y uno por cada uno de los demás departamentos. Cada ministerio, al elevar un expediente del que resultara un gasto, debía clasificarlo en indispensable, necesario o conveniente y la comisión examinaría todos los gastos proyectados que excedieran los \$500. La Contaduría General, por su parte, no daría curso a ningún gasto que no hubiera sido considerado por la comisión.

“Era menester –opinó La Nación refiriéndose a la medida- compensar el dispendio culpable del régimen depuesto con la frugalidad más estricta, a fin de salvar al país de la catástrofe a que pudo ser conducido por poco que continuara la política desaprensiva y alegre del personalismo sin conciencia”¹

En todo gasto existen dos operaciones: los agentes administrativos comprometen suministros o servicios por cuenta del Estado y se liquida y se abona al interesado el importe convenido. Los argumentos para crear la comisión eran que la contabilidad pública estaba organizada para el segundo acto; la contabilidad de previsión debía comenzar a organizarse para el primero. La Contaduría General de la Nación, organismo creado por la ley de contabilidad 428 sancionada en 1870, era desde entonces el organismo encargado de la fiscalización². Cuando se comprometían gastos por sumas superiores a las autorizadas, esta informaba que los créditos estaban agotados y se formulaban los pedidos de créditos suplementarios que el Congreso solventaba con empréstitos. Ese –se evaluaba- era el origen del déficit del presupuesto, que aumentaba la deuda consolidada. La contabilidad de previsión impediría la producción de los créditos suplementarios.

A fines de 1931, cuando la comisión llevaba seis meses funcionando y debía disolverse según lo establecía el decreto de su creación, se publicitó que la economía documentada era de veinticuatro millones de pesos, pero, y lo que era más importante, existía otra cantidad de gastos proyectados que no se habían propuesto por la seguridad de que

¹ Idem, julio 17 1931. En la misma nota el diario da cuenta de algunos de los conflictos que provocaba el intento de fiscalización. “El plan de obras sanitarias para el año en curso no fue formulado con arreglo a las recomendaciones de economía impartidas por el Gobierno, y, si bien las construcciones se abonan por medio de la emisión de bonos, debe tenerse en cuenta que las condiciones actuales del mercado del crédito no permiten la colocación de títulos en las proporciones requeridas. Las obras continuaron, pues, realizándose con acelerado ritmo, como si las finanzas públicas estuvieran en plena prosperidad, contando siempre con que la Tesorería habría de adelantar las sumas exigidas para el pago de certificados hasta tanto se emitieran y colocaran los títulos correspondientes. El M. de Hacienda, que retiene numerosas órdenes de pago por suministros y servicios imputables a todos los anexos del presupuesto, observó que los relativos a obras sanitarias no debían gozar de privilegio sobre los otros, y tenían que guardar su orden cronológico. Los contratistas hicieron saber a la dirección respectiva que suspendían las construcciones, dejando sin ocupación a más de 7000 obreros, hasta que se les abonasen los certificados pendientes”.

² La Constitución no inviste al P. E. en materia de gastos públicos más que con la obligación de “hacer recaudar las rentas y decretar su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales”, y atribuye al Congreso la facultad y el deber de “fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración” y “aprobar o desechar la cuenta de inversión”. La ley de contabilidad reglamenta las funciones referidas; prescribe como ha de prepararse el presupuesto, que debe comprender “todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Nación que se presume deben hacerse en cada ejercicio de aquél y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos”. Como excepción y durante el receso del Congreso, el P. E. está autorizado para ordenar por acuerdos de ministros los gastos que sean necesarios en las circunstancias extraordinarias que se especifican. A fin de vigilar el cumplimiento de estas normas, se creo una dependencia especial con autoridad y prerrogativas determinadas –la Contaduría General-, con la misión de advertir las informalidades y transgresiones que cometieran los encargados de la contratación y ordenación de los pagos.

serían rechazados y esto implicaba difundir en la administración la noción de la economía. Después de esa evaluación se autorizó su funcionamiento durante el año 1932 y el gobierno de Justo la mantuvo, incluso con los mismos funcionarios, Antonio Barini y Amílcar Muschietti. en febrero de 1933, Muschietti –jefe del Departamento de Presupuesto- fue confirmado en su función y Barini fue reemplazado por Máximo J. Alemann –miembro del mismo departamento-.

En cuanto a la Contaduría, Prebisch, subsecretario de Hacienda del gobierno provisional, encabezó la investigación de las irregularidades en su funcionamiento y en su informe consignó “violación de disposiciones legales y negligencia”: omisiones en las memorias, imputaciones incorrectas de pagos, fondos liquidados a favor de los mismos funcionarios, pagos indebidos³. El gobierno del organismo estaba constituido por un presidente y dos contadores mayores a los que se les pidió la renuncia⁴ Por ley, la Contaduría tenía el deber de observar las órdenes de pago que reputara ilegales, pero el P. E gozaba de la prerrogativa de la insistencia con el requisito del acuerdo de ministros. Tenía amplias facultades –se argumentaba- pero no estaba a cubierto de las amenazas del poder. “La carencia de escrúpulos de los gobernantes –decía La Nación- se ha evidenciado en el hecho notorio, recordado en el informe, de que los derechos susceptibles de ser objetados eran subscriptos juntamente con los acuerdos de insistencia”⁵. Y eso no estaba previsto en la ley de contabilidad. Cuando se hizo cargo de la presidencia del organismo, Ocantos Acosta ordenó practicar un inventario de documentos en trámite y un censo del personal a partir de los cuales determinó que los 432 empleados con que contaba eran suficientes pero que se necesitaba reformar los procedimientos internos de la repartición que tenía 13.189 cuentas atrasadas de responsables de caudales públicos invertidos, 1858 cuentas de recaudación aduanera, paralización de expedientes, licitaciones, trámites particulares, consultas de las oficinas, en algunos casos con diez años de atraso. El diagnóstico es que, dado el modo en que funcionaba, su tarea de fiscalización era tardía o ineficaz, porque recaía generalmente sobre los hechos cumplidos en vez de prevenirlos; el trámite era lento y las informaciones sobre la marcha financiera del Estado carecían de método y coordinación y se elaboraban con tal atraso que se anulaba su utilidad práctica. La descentralización

³ Carecemos de espacio para dar cuenta de los cargos imputados a la Contaduría

⁴ Se trataba de Santiago Zaccheo, Carlos Bogiloto y Vito Petrera. Este último no quiso dimitir alegando que hacerlo era aceptar las conclusiones de la comisión. Eduardo Ocantos Acosta, oficial mayor del M. de Hacienda, Luis R. Oliveira Césa y Néstor San Román ocuparon sus lugares

⁵ La Nación, enero 29 1931

de los trámites y la centralización del control solucionarían en parte el problema. Se determinó que se crearían direcciones de administración en cada uno de los ministerios, la Dirección General de Correos y Telégrafos y la Policía de la Capital Federal encargadas de revisar y llevar cuenta de los compromisos, de los gastos, de los pagos y operaciones diversas realizadas, así como de las rendiciones de cuentas, los aportes a la Caja de Jubilaciones y servicios de créditos hipotecarios y licitaciones. Los gastos ordinarios, para los cuales el presupuesto acuerda créditos por sumas mensuales, eran incluidos en una sola orden general anual, de la que cada dirección haría uso por duodécimas partes al fin de cada mes. Los otros gastos autorizados y los complementarios de las órdenes anuales se expedirían en otras mensuales o especiales. Se suponía que esto suprimiría innumerables planillas, ajustes, liquidaciones y documentaciones que sólo tenían por resultado la multiplicación indefinida de decretos, que pasaban por la firma de gran número de funcionarios y exigían la del presidente de la República⁶. El control lo ejercerían delegaciones de la Contaduría ante cada una de las direcciones. Se implantaba, de ese modo, la contabilidad de previsión.

Si, por un lado, las intenciones del gobierno eran dotar de mayor eficiencia a la Contaduría General, por otro, esto no supuso dotarla de la autonomía que exigía la fiscalización. En septiembre de 1931 se produjo un conflicto acerca de los límites y facultades de la dependencia para examinar y juzgar los actos de la administración, cuando esta observó un decreto por el que se le ordenaba devolver un depósito de garantía por la construcción de una obra pública. El procurador general de la Nación opinó que la ley de contabilidad limitaba su función a la liquidación de las órdenes de pago de conformidad con las prescripciones y formalidades exigidas por la misma ley para que sean consideradas válidas, sin penetrar ni juzgar su legalidad, ni su grado de justicia o de acierto. La Contaduría sostuvo que el artículo 52 de la norma le imponía el deber y la atribución de examinar y juzgar no sólo los errores de forma sino también las interpretaciones. Si bien estaba claro que la facultad de interpretar y juzgar la ley le

⁶ El 15 de septiembre de 1930, La Nación, refería a una de las cuestiones que durante la coyuntura previa al golpe fue utilizada ampliamente por la oposición: “La secretaría de la presidencia ha remitido a los distintos ministerios los decretos que de tiempo atrás esperan la firma del sr. Yrigoyen. Se habían aglomerado sobre las mesas de las oficinas presidenciales 1159 expedientes (...) sepultado en las carpetas, cubiertos de polvo, en que los broches de metal ya mostraban signos de herrumbre. El presidente no tenía curiosidad. No se inquietaba por averiguar si esos decretos urgían (...) recibía a sus pequeños caudillos y departía catequísticamente con los admiradores (...) la montaña de papel crecía (...) hasta que la tierra acumulada en los decretos, expedientes y carpetas, convertida en una inmensa polvareda, empezó a sofocar al país y la gente decidió salvarse derribando esa fabulosa montaña de papel (...)”

corresponde discrecionalmente al Ejecutivo más allá de la fiscalización de los gastos; en administraciones anteriores la Contaduría había opuesto observaciones al destino que el P. E. le daba a los fondos públicos y esto no había implicado conflictos entre una y otro. El caso más reciente se había dado durante la segunda presidencia de Yrigoyen. La Contaduría se opuso a ciertos ascensos militares argumentando que contrariaban las leyes de ascensos y promociones y comportaban gastos futuros y de hecho, no cabía duda que el presidente poseía la facultad exclusiva de interpretar las disposiciones para otorgar grados en el ejército.

Uno de los problemas, que venía discutiéndose de larga data, era que el presidente y los principales funcionarios de la Contaduría eran nombrados y removidos por voluntad exclusiva del presidente, lo cual le restaba autonomía y el otro, era que no estaba autorizada para poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, directa e inmediatamente, los decretos de insistencia del Poder Ejecutivo, lo cual hubiera permitido la intervención legislativa. De estas dos cuestiones se hizo cargo un proyecto de ley presentado al Senado por José N. Matienzo en el primer período legislativo del gobierno de Justo. Establecía la necesidad del acuerdo del Senado para el nombramiento del presidente de la Contaduría, fijaba la duración del mandato en quince años e incorporaba la atribución de “hacer publicar inmediatamente en los diarios de mayor circulación” todas las observaciones hechas a una inversión ilegal de rentas desestimada por el Poder Ejecutivo y comunicar directamente a la Cámara de Diputados el texto del decreto observado. Penaba, además, la malversación de fondos de los miembros del Ejecutivo hasta diez años después de haber cesado en sus cargos y establecía la obligación de devolver esos fondos⁷. El argumento que justificaba la innovación era que los miembros de la Contaduría no eran “empleados de confianza” del presidente o de los ministros, sino que desempeñaban una magistratura de contralor y, en ese sentido, le correspondían las mismas inmunidades que a los de la Justicia. La ley se sancionó en septiembre y el Poder Ejecutivo la vetó en octubre por considerar que “para mantener el juego regular de las instituciones se encuentra en el deber de defender las prerrogativas que la Carta fundamental le acuerda, sin que por ello se alteren las buenas relaciones que existen entre ambos poderes”. Se refería al inciso 10 del artículo 86 según el cual el presidente nombra y remueve a los empleados de la administración (ese mismo artículo fue recurrentemente invocado cada vez que se discutió en las cámaras y fuera de ellas la

⁷ CSDS, r. 1, mayo 3 1932:299-300

necesidad de dictar una ley de carrera administrativa que reglamentara el ingreso de los empleados públicos). Agregaba que las atribuciones que se conferían a las autoridades de la Contaduría la convertían en un tribunal “colocado por encima del propio Poder Ejecutivo”. Y concluía el mensaje aconsejando la modificación total de la ley de contabilidad que, por otra parte, ya estaba en estudio, en el Senado y en la propia Contaduría. El Senado insistió en la sanción, esta pasó a Diputados y nunca fue tratada. A mediados de 1933, la Contaduría General presentó un anteproyecto de ley de reforma a la de contabilidad. La Nación, que por lo menos una vez al mes desde que el P. Ejecutivo había vetado la ley 11635 propiciada por Matienzo, editorializaba el tema y, en todos los tonos demandaba al Congreso que se hiciera cargo, opinó

“ (...)si ese presupuesto se presentara “en todo el mes de mayo”, junto con las memorias de los departamentos y las cuentas y estados comparativos indicados en la ley de contabilidad; si la Contaduría cerrara sus cuentas y formulara los resúmenes para remitirlos al Congreso, como anexo de la memoria de Hacienda; si el Congreso, por último, ejerciera cada año la atribución de examinar, aprobar o rechazar las cuentas de inversión, según lo hemos señalado reiteradamente, el sistema de la fiscalización de gastos sería, por cierto, eficaz y casi perfecto, no tendríamos que dolernos del crecimiento constante de la deuda pública, ni del aumento de las contribuciones.

Pero, por lo contrario, el presupuesto apenas comprende una parte de las erogaciones nacionales, pues que a su margen se multiplican las reparticiones autónomas; las memorias y documentos de la inversión de fondos se presentan al Congreso y se publican con largos retardos; el Congreso no estudia las rendiciones de cuentas sino después de diez y quince años de producidos los gastos, y la facultad de la Contaduría para oponerse a los ordenados por el P. E. puede ser anulada con sólo decretarlos por acuerdos de ministros”⁸

El argumento general que motivaba debates e iniciativas era que la falta de autonomía de la Contaduría General y la ausencia de fiscalización legislativa trasgredía la forma republicana de gobierno. El Poder Ejecutivo poseía a su arbitrio la facultad de inversión⁹

1.2. El presupuesto

Ni bien instalado el gobierno provisional actuó en consecuencia con sus objetivos – equilibrar el presupuesto y “sanear” la administración- y dictó un acuerdo de ministros para normalizar la inversión de los dineros públicos a partir del estudio de la organización del personal administrativo y la prohibición de contraer compromisos de

⁸ La Nación, febrero 27 1934

⁹ Para la aceptación o rechazo de las cuentas de inversión la Cámara contaba con la designación, al iniciarse cada período legislativo de una comisión especial de cuentas que raramente produjo despacho. La comisión llamada Interparlamentaria de Cuentas de 1906 se expidió con un dictamen aprobatorio de las inversiones correspondientes a los años 1885 a 1900, y el Congreso lo adoptó. La comisión de 1912 se expidió por la aprobación de las cuentas correspondientes a los años 1905 a 1908, pero el asunto no se trató nunca. La comisión de 1916 despachó las cuentas referentes al año 1914, y el Congreso las sancionó. En 1917 hay despachos de los años 1909 y 1913, y en 1919 se habló algo de las cuentas referentes a 1915. En los primeros 20 años del siglo sólo se revisaron y aprobaron las inversiones de dos ejercicios.

gastos que no afectaran los servicios públicos indispensables. Una vez reunida la información se suspenderían todos los gastos imputables a acuerdos de ministros y sólo se autorizarían los previstos por el presupuesto y cada ministro dispondría traslados y cesantías de personal cuyos sueldos se imputaran a acuerdos, autorizaciones especiales y partidas eventuales. El objetivo era establecer la unidad y universalidad del presupuesto. A principios de diciembre, Uriburu reunió a los jefes de reparticiones nacionales y les señaló que no encontrar el modo de reducir los gastos importaba “una comprobación fehaciente de ineptitud” y que el gobierno no permitiría “que su propósito tropiece y se malogre en la indiferencia, la rutina o la incomprensión”¹⁰. La tarea de racionalización estaría a cargo de una Comisión Especial de Presupuesto, al modo de la creada en Estados Unidos en 1921, que armonizaría y uniformaría el mecanismo administrativo para evitar que las oficinas giraran en el vacío y se estorbaran entre sí. Debía establecer conexiones entre las dependencias, eliminar empleos y reparticiones inútiles, introducir el concepto de responsabilidad de la función gubernativa y la idea de la eficiencia. Todo ello en nombre del renacimiento moral de la Nación. El ministro del Interior le encargó parte de la tarea a Alejandro Bunge, en ese momento, secretario de la intervención en Santa Fe. Sus funciones no eran decidir en materia de gastos, sino investigar y aconsejar y sus miembros, en carácter ad honorem, eran Raúl Prebisch, Vicente Fidel López, Isidoro Ruiz Moreno, Américo Aliverti, Eduardo Ocantos Acosta, el oficial de administración principal Pedro Mainero y, en carácter de secretario, Enrique Ruala.

El entonces ministro de Hacienda, Enrique Pérez, vinculó al nuevo organismo con la comisión creada por Herrera Vegas a fines de 1922, quien a su vez había reconocido su antecedente en el gobierno de Victorino de la Plaza y que, al igual que en 1930, justificaba su creación en la inconsciencia financiera del gobierno precedente y la necesidad de hacer economías. El ministro evaluó que la comisión debería, para ser más eficaz, luchar con las resistencias burocráticas que demoraban y entorpecían las iniciativas en la medida en que perturbaban su “existencia rutinaria”. La experiencia de 1922 así lo indicaba. Y mientras se preparaba el nuevo presupuesto se evidenció que allí estaban las dificultades. Cada ministro debió devolver repetidamente los respectivos parciales a los jefes de reparticiones para que los encuadraran en los propósitos de

¹⁰ Idem, diciembre 6 1930

ordenamiento y reducción y, a su vez, el ministro de hacienda repitió la operación con el resto del gabinete.

En enero, el gabinete del gobierno provisional aprobó el proyecto de presupuesto para 1932 y el gobierno constitucional lo envió en marzo al Congreso. En ese momento, la prensa se hacía eco de la polémica entablada entre Lisandro de la Torre y Enrique Uriburu. El ex ministro defendía las economías realizadas y el político santafesino replicaba que era tan escaso el monto que no había necesidad de haber hecho la revolución para eso.

El debate de la ley de presupuesto en el Congreso inauguró una modalidad nueva. Las cámaras determinaron que el Poder Ejecutivo debía hacer economías por 45 millones de pesos sin especificarlas. Hueyo, el m. de Hacienda, opinó que si se dejaban de lado las partidas rígidas las reducciones recaerían sobre los suministros, que ya habían sido llevados a su expresión más reducida, y los sueldos de los empleados, en los que el propio presupuesto había determinado una rebaja del 4% y la cuarta categoría del impuesto a los réditos imponía un 1.5% más. La solución, decía, no estaba en achicar sino en reorganizar y refundir oficinas por la introducción del criterio técnico de la eficiencia, eliminar trámites inútiles y reajustar los procedimientos de la administración con el concepto de los métodos comerciales e industriales de la producción y de la reducción de los costos. Y este es otro de los argumentos que se repetirá incansablemente en toda la década: las economías reales provienen de la racionalización.

A un mes escaso de haberse sancionado la ley de gastos se anunció que había fallas en las recaudaciones, los cálculos de los rendimientos de los nuevos gravámenes –réditos y transacciones- y el aumento de los aforos aduaneros, se había hecho con excesivo optimismo, que desde las esferas oficiales se atribuía a su sanción tardía, a la depresión económica que mermaba la capacidad tributaria de la población y al retardo en la organización de los resortes de la percepción; lo cierto es que las estimaciones se habían hecho de manera arbitraria por falta de investigaciones adecuadas. Y aquí se encuentra la otra cuestión que pautará todos los debates sobre las finanzas públicas: la falta de estadísticas y la relación entre gastos e impuestos.

En septiembre de 1933, cuando las cámaras estaban abocadas a la discusión de la ley de gastos y recursos para 1934 adoptaron la modalidad inaugurada en 1932: entregar la responsabilidad de las economías al Poder Ejecutivo estableciendo una cifra global de reducciones. Los argumentos a favor, sostenidos por los legisladores del partido

demócrata nacional, eran que el análisis detallado de los anexos nunca, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda y menos en las Cámaras, había terminado en reducciones sino en aumentos, porque era una ley fatal e ineludible que estas eran más dispendiosas que el Ejecutivo y que como el reajuste pasaba luego por el control del Congreso no se violaba la regla democrática del control parlamentario. Preferimos –expresó José Heriberto Martínez- “a la fórmula del control excesivo en forma preventiva que exteriorizó Thiers, un poco de confianza antes y mucho control después, porque, como dijo León Say, “se requiere un gobierno que gobierne bajo el control del Parlamento”.¹¹ El modelo era Estados Unidos y la referencia la ley sancionada en 1921 – el “Nacional budget system” daba al presidente la responsabilidad del presupuesto y disponía su reajuste por órgano del M. de Hacienda; creando al mismo tiempo el contralor por medio de un funcionario con independencia del P. E. y del Congreso, aunque éste podía destituirlo por incumplimiento de sus funciones- e implicaba, además, la autonomía de la Contaduría General de la Nación.

La oposición no coincidía. El legislador demócrata progresista, Antelo, argumentaba que implicaba “una progresiva declinación” de la potestad parlamentaria –cuestión con la que coincidían los socialistas-; que la lentitud y la sanción tardía habían sido reemplazadas ahora por la premura; que el criterio de suprimir el análisis detallado por anexos, y la insuficiencia de documentación con que contaban los legisladores perjudicaba a la ley y en el presupuesto de 1932 las economías se habían hecho efectivas, pero en el de 1933 sólo en sus dos terceras partes. Finalmente, atribuyó a las dificultades del P. E. para distribuir las economías recomendadas por la Cámara, la renuncia del m. de hacienda, cuyos colegas se resistieron a hacerlas. El antipersonalista entrerriano, Aguirrezabala, coincidió en que “la autorización global ha fracasado como procedimiento” y las economías habían afectado fundamentalmente dos rubros: trabajos públicos y sueldos de la administración; las primeras traían como consecuencia la disminución del trabajo y las segundas, limitaban la capacidad de consumo. No se tocan los presupuestos militares –argumentó el socialismo- y se aumenta el número de obispos y arzobispos mientras se rebajan los sueldos de la administración. Pinedo, ya en el M. de Hacienda, respondió a las críticas: “jamás se ha podido descifrar lo que hoy descifra un niño en el presupuesto de gastos de la Nación Argentina”, todos los

¹¹ CDDS, T. V, r. 58, septiembre 26 y 27 1933:415-552

legisladores –dijo- tienen ante sí planillas en las cuales se puede ver el reflejo fiel de los gastos, agrupados razonablemente por partidas analizables.

“¿No es eso más trascendente y significativo que saber en la discusión o a libro abierto, como se dice con jactancia, que en el presupuesto del Congreso hay tal oficina que tiene quince empleados, tal otra que tiene ocho y que en correos o en la policía hay tantos o cuantos funcionarios en una repartición o en otra? (...) invariablemente el examen metódico y por partida del presupuesto de gastos llegaba al hastío del cuerpo representativo y se concluía de diez veces en nueve con una votación, por fin, definitiva, con respecto al resto del presupuesto, porque de lo contrario todo el trabajo de este cuerpo hubiera estado absorbido en esa tarea pueril y ridícula de examinar sueldo por sueldo. (...) se observaba por algún legislador la excesiva dispendiosidad de una repartición. El diputado que proponía que en la aduana de una localidad hubiera ocho vistas en lugar de nueve, sabía poco; en cambio, los interesados de aquella localidad sabían mucho; llegaban las presiones al Congreso, llegaba la incitación vehemente y bien orientada para que esa repartición creciera, y nunca he visto que del examen circunstanciado y analítico de los gastos resultara otra cosa que la inflación sin límites de las partidas, y por fin, la acumulación enorme de erogaciones innecesarias”

Y concluyó afirmando que la nueva modalidad –“mérito imperecedero” de los ministros del Gobierno Provisional y del “excelente funcionario” que colaboró en ese trabajo, Raúl Prebisch- transformaba el presupuesto en “el antagónico del antiguo presupuesto del despilfarro y el desorden”. No sólo en la forma sino en su esencia y objeto. De hecho el sistema seguirá siendo aplicado durante toda la década. A pesar de ello, en la prensa y en el mismo parlamento seguía cuestionándose el modo de elaborarlo, la demora con que era presentado y las dificultades que eso traía al Congreso que, prácticamente, se quedaba sin tiempo para discutirlo. La propuesta de un legislador concordancista en 1933 de tener en cuenta el sistema americano, fue recurrentemente retomada y también se recurrió al modelo inglés

“(…) los ministros del Ejecutivo formulan sus cuadros de erogaciones y el de Hacienda los reúne y hace el cálculo de recursos. Cada ministerio señala las nuevas necesidades, ningún jefe de repartición encuentra gastos superfluos y suprimibles, las partidas se multiplican para mejorar o ampliar los servicios, y el presupuesto crece año tras año. Debiera, pues, existir un resorte moderador, una comisión permanente de técnicos, semejante a la establecida en los Estados Unidos por la ley de 1921, promovida por el presidente Wilson y que ha dado resultados sorprendentes.

“Pero la acción de los cuerpos legislativos también es perjudicial para las economías fiscales, puesto que los requerimientos y demandas surgen en cada capítulo del presupuesto sometido al debate, y no parece, en verdad, como lo hemos advertido nosotros, sino que sería prudente la adopción de la costumbre británica, que veda al Parlamento la iniciativa de gastos.

“El sistema de preparación y sanción del presupuesto es, por lo tanto, la causa original de su desorden y de su desequilibrio, y si es verdad que las erogaciones de la administración pública, así como los recursos señalados para cubrirlos son materias del resorte de la soberanía popular, no es menos cierto que las funciones ejecutivas de los funcionarios, del mismo modo que las legislativas de los representantes de la Nación, necesitan someterse al mecanismo de una acción reguladora y coordinadora, de naturaleza técnica y cargada con la responsabilidad del orden y del equilibrio¹².

En diciembre de 1940, cuando nuevamente Pinedo ocupaba la cartera de Hacienda, el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso precediendo la presentación del presupuesto enfatizaba las mejoras técnicas implementadas en su elaboración: la adopción de una

¹² La Nación, enero 9 1935

clasificación uniforme y más completa de los gastos y una estructura estadística que permitía conocer analíticamente el destino de los créditos a acordarse con lo cual se podría, en la medida en que el sistema se perfeccionara, actuar preventivamente al confeccionar el presupuesto. Esa presentación más orgánica que facilitaba el análisis de su contenido y lo hacía más adecuado a los métodos modernos de contabilidad aseguraría –según el mensaje- la implantación de sistemas mecánicos de trabajo que sin una reforma de esa índole no eran posibles. E introducía otro de los problemas presente en la agenda de esos años en relación a la fiscalización y reducción de los gastos: la modificación del sistema de la contabilidad pública a cargo de la Contaduría General de la Nación y la organización racional de los servicios públicos. El esfuerzo realizado – concluía “hará posible apreciar con datos objetivos los requerimientos y las necesidades reales de las distintas reparticiones, suprimir inútiles duplicaciones de servicios, unificar criterios en las compras que realizan las dependencias de la administración y organizar la publicidad periódica y frecuente de los balances del Estado” y ahorrar “un tiempo precioso que hoy se pierde estérilmente por el uso de antiguos y engorrosos procedimientos y que podrá dedicarse al contralor de aspectos fundamentales de los gastos”¹³

1.3. Las reparticiones autárquicas

En el marco de las reformas proyectadas se recurrió insistentemente a la necesidad de unidad y universalidad del presupuesto, las dependencias autónomas, entonces, no podían ser ajenas a la fiscalización, era necesario incluirlas.

Se trataba de instituciones de derecho público con capacidad para actuar privada y públicamente de acuerdo con las leyes específicas, con patrimonio propio, o rentas independientes de las del tesoro nacional, o recursos afectados o asignados por disposiciones especiales o por partidas globales del presupuesto general que podían administrar o invertir en virtud de autorizaciones legales, mediante una gestión financiera independiente de la del estado general. Un grupo se caracteriza por realizar obras o atender servicios públicos -Ferrocarriles del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, Dirección de Parques Nacionales (1934), Comisión Nacional de Casas Baratas y Dirección Nacional de Vialidad¹⁴ (1931)-; otras podrían ser definidas como

¹³ CDDS, T. V, r. 61, diciembre 27 de 1940:481. Mensaje (Castillo/ Pinedo)

¹⁴ Ver Ballent, Anahí. Ingenieros y arquitectos: la burocracia técnica del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Ponencia

industriales, el caso de YPF; un tercer grupo lo constituyen entidades de previsión social bajo la tutela del estado tal la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles; Bancarias; de Empleados Ferroviarios y de Empleados de Empresas Particulares;- Bancarias –Bancos de la Nación Argentina e Hipotecario Nacional; Universidades - Nacional de Buenos Aires., La Plata, Córdoba, Tucumán, Litoral-; la Caja Nacional de Ahorro Postal; el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias (1935) y la Comisión Nacional de Cultura. A partir de 1932 comienzan a sumarse organismos orientados a regular y racionalizar la relación entre producción y consumo; algunos con carácter permanente -Comisión Nacional de Granos y Elevadores, Junta Nacional de Carnes y Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate y otros, transitorio -Junta Reguladora de Granos, Dirección de construcción de elevadores de granos, Junta Reguladora de la Industria Lechera, Junta Nacional del Algodón, Junta para promover las exportaciones de carne y Junta reguladora de vinos-¹⁵. En 1933 se creo la Junta Nacional para combatir la desocupación, con el mismo carácter y en 1939, el Consejo Agrario Nacional con funciones colonizadoras. En cuanto al Consejo Nacional de Educación, el Congreso resolvió en 1934, argumentando que se habían acumulado déficit de consideración durante años y que las rentas asignadas no bastaban para cubrir sus gastos, incorporar definitivamente su presupuesto al general de la Nación y quitarle el carácter de repartición autárquica propiamente dicha.

Una de las características más salientes de estas reparticiones fue estar permanentemente bajo sospecha en la medida en que se suponía que la autonomía que la ley les confería para facilitarles el cumplimiento de sus funciones creaba en su favor privilegios especiales, fundamentalmente, sustraerlas a la fiscalización administrativa. “La politiquería, sostenía un artículo del diario La Nación de diciembre de 1922, encontraba refugios excelentes en estas reparticiones que, poco accesibles a miradas indiscretas, ofrecían campo propicio a las maniobras del personalismo”. Se les atribuía ser “estados dentro del estado” por la extensión de atribuciones y por la magnitud de los intereses que manejaban.

El gobierno de Alvear se hizo cargo de las críticas aunque, según la oposición, con demasiada moderación. Incorporó una disposición por la cual las reparticiones autónomas debían someter su presupuesto anualmente al Poder Ejecutivo y el parlamento, en ocasión de la discusión del presupuesto, en 1923, incorporó la cláusula

¹⁵ Nos hemos referido a ellas en otro trabajo

de que debían dar cuenta al Congreso para su confirmación, modificación o rechazo (artículo 9 de la ley 11250), que se cumplió irregularmente. En el presupuesto de 1929 se incorporó un párrafo que determinaba que “el presupuesto de gastos de explotación de las reparticiones autónomas no podrá exceder a sus ingresos”. El déficit de numerosas de ellas demuestra que tampoco fue tenido en cuenta.

En el debate de la ley de gastos y cálculo de recursos, que se desarrolló a fines de 1936¹⁶, el diagnóstico de la mayoría de los legisladores era que las reparticiones adolecían de hipertrofia burocrática e inferioridad técnica, gastaban excesivamente y el rendimiento, en aquellas que como YPF involucraban la producción, era marcadamente inferior al de las empresas particulares y se enfatizó la necesidad de la creación de una oficina que ejerciera control financiero y económico sobre las entidades en cuestión. La intervención de la Contaduría General no era suficiente porque fiscalizaba sobre lo actuado pero no tenía ingerencia en sus orientaciones. La propuesta era conformar un organismo técnico, asesor del Poder Ejecutivo, al que, además, los parlamentarios pudieran recurrir como fuente de información para la labor legislativa. El artículo 39 de la ley de presupuesto de 1932, 11584, había autorizado al M. de Hacienda para organizar en el departamento la Contraloría Financiera de las Reparticiones Autónomas, estableciendo que los gastos del servicio serían atendidos con las contribuciones aportadas por las propias dependencias referidas, conforme a una reglamentación que debía dictar el P. E., y que no podía exceder el ½ % de sus presupuestos. La Contraloría Financiera se había limitado a la intervención de un delegado de la Contaduría General, que verificaba las cuentas e informa a la oficina acerca de la legalidad de las operaciones, pero no se había dado cumplimiento real a la disposición. Dicho artículo fue reproducido como cláusula 25 de la ley complementaria del presupuesto 11672. La ley de presupuesto de 1936, 12237, dispuso como las anteriores, que se debía someter a la aprobación del Congreso los presupuestos de esas reparticiones y la Cámara de Diputados, por resolución, creo y designó una comisión especial de su seno para estudiarlos. A principios de 1937 el Congreso conoció el despacho¹⁷.

La comisión había contado, para realizar el informe, con la colaboración de funcionarios del Ministerio de Hacienda –Máximo Alemann y Guillermo Klein- y de Pedro Dhers, mientras había presidido la Comisión de Racionalización de la Administración Pública

¹⁶ CDDS, T. V, r. 50, diciembre 28 y 29 1936: 868-900

¹⁷ Idem, T. VI, r.54, enero 13 1937:328- 419

y había realizado una encuesta entre “expertos”: A. Schaffroth –de quien no tenemos datos- Juan Bayetto, profesor titular de Contabilidad Pública y Dívico A. Furnkorn, profesor adjunto, Alberto Labougle, profesor titular de finanzas, académico, presidente de la Academia de Ciencias Económicas entre 1928 y 1929 y en ese momento presidente de la Contaduría General de la Nación. Sus conclusiones, sostenía el informe, estaban inspiradas en Joseph Barthélémy, el tratadista francés, autor de *Droit Administratif*, recurrentemente citado como autoridad en esos años¹⁸. Este sostenía que en Francia, la ventaja de la autonomía que se acordaba a algunos establecimientos públicos residía en la liberación de las influencias políticas y la consecuencia funesta era la multiplicación de los presupuestos y la división de las responsabilidades. Se creaban, de este modo, “rodajes demasiado poderosos para soportar con docilidad el control necesario”. Para evitar esos peligros había que ejercitar sobre ellos tutela administrativa y elegir juiciosamente las materias a descentralizar y los servicios a los cuales dotar de autarquía. La comisión manifestó compartir la “sana doctrina” e inspirarse en ella para elaborar su informe.

“(…) nuestro país debe, durante algunos años a lo menos, seguir una política acentuadamente restrictiva en materia de creación de nuevas reparticiones autárquicas.

“El rápido incremento numérico de tales entidades; su predisposición a extremar la autarquía para llevarla a términos de independencia casi absoluta; la carencia de una tradición, severa en cuanto a los conceptos básicos que deben orientar su administración; y la circunstancia de que recién se iniciará la experiencia de un régimen orgánico de contralor, para sus actividades financieras, aconsejan suma parquedad en la institución, de nuevos entes de dicha naturaleza”.

Y, finalmente, enumeraba las dificultades encontradas para realizar la tarea que le había sido encomendada, que hablan del estado de la administración: no había lista oficial de las entidades lo cual complicó determinar con exactitud cuántas y cuáles lo eran; su creación obedecía en algunos casos a decretos o a simples resoluciones administrativas; la autarquía adquiría formas y gradaciones diferentes según el organismo de que se tratara, la sujeción jurisdiccional a los departamentos del Poder Ejecutivo era, a veces, arbitraria y su carácter autárquico discutible y, por último, muchas de ellas se resistieron a aportar los datos que se les solicitaron y los entregaron en forma fragmentaria.

El proyecto estructuraba el régimen al que las entidades deberían ajustar la realización de sus presupuestos, la obligación de presentar éstos últimos, anualmente, al Poder Ejecutivo y de su consideración por el Congreso, instancias que ya se habían

¹⁸ En 1937, Barthélémy junto a B. Mirkine-Guetzevich, otro de los constitucionalistas que constituía el repertorio de citas de los legisladores y la prensa, comienzan a publicar la Revista de Historia Política y Constitucional que fue prohibida por las autoridades alemanas en 1940 y reapareció en 1951.

establecido por decreto. La novedad residía en la creación de un organismo que se planteaba como nuevo aunque ya estaba instituido, la Contraloría Financiera, dependiente del Ministerio de Hacienda, con funciones muy amplias de fiscalización e intervención ejecutiva que se sumaba a la realizada por ley por la Contaduría General de la Nación y que incorporaba, además, al Banco Central. Finalmente, determinaba que debían proyectar el estatuto por el que se regiría la incorporación, permanencia y ascenso del personal y establecer una escala uniforme de sueldos para igual función. Las objeciones a la iniciativa llegaron primero por la vía de algunas de las reparticiones involucradas. Fundamentalmente, la Junta Nacional de Carnes que argumentaba que de dictarse la ley y dejarla comprendida dentro del régimen de contralor, podría vulnerar su existencia misma por tratarse de una creación *sui generis* sostenida por los propios ganaderos. Además, por algunos de los peritos consultados. Al enumerar las funciones de la contraloría a crearse, planteaba el profesor Bayetto, “incurre en desviaciones de concepto, sanciona principios contrarios a la jerarquía administrativa y superpone la contraloría a la Contaduría General” y agregaba que se corría el riesgo de constituir una “enorme máquina burocrática de gran costo y de eficacia dudosa”. Labougle coincidía: las funciones eran excesivamente amplias y de ese modo “se consolida la hegemonía de unos cuantos empleados de categoría, con relación a directorios de reparticiones importantísimas, eminentemente industriales y técnicas unas, comerciales y financieras otras, y que aplicarán un criterio restrictivo y burocrático”. El diputado radical metropolitano, Emilio Ravignani, recogió estos argumentos para oponerse al proyecto (el radicalismo no había estado representado en la comisión que lo redactó)¹⁹. Planteó que se pasaba de la desmesurada libertad a la excesiva fiscalización; de un estado de monotonía y de anarquía a la asfixia, se eliminaba, en síntesis, la autarquía. Primero, dijo, en un régimen republicano, la autoridad del ejecutivo no era ilimitada, en segundo lugar, si el congreso no era capaz de establecer el contralor legislativo necesario era su propia responsabilidad y finalmente, si la Contaduría General no había cumplido con sus funciones, menos lo iba a hacer un “conjunto de hombres, llámeseles sabios, pero que dependen directamente del Ministro de Hacienda”. Por otra parte, era inútil dictar leyes si no iban a ser respetadas. Después de una deliberación que no le insumió ni demasiado tiempo ni demasiadas sesiones, la cámara de diputados resolvió por 55 votos contra 33 volver el despacho a comisión después de haberlo aprobado en general.

¹⁹ CDDS, t. VI, reuniones 55 y 56, enero 15 1937:434-445 y enero 20:459-474

A partir de 1937, algunos de los presupuestos de las reparticiones comenzaron a incluirse en el presupuesto.

2. Gastos, Impuestos y Racionalización

A partir del golpe la necesidad de contraer los gastos se tradujo, en líneas generales, en cesantías, rebajas de sueldos y refundición de algunas oficinas. Ni bien iniciado el gobierno de Justo algunas dependencias fueron intervenidas para proceder a su reorganización en la medida en que se constataba la superposición de funciones aun bajo las mismas denominaciones, resortes y servicios separados para los mismos efectos: numerosas oficinas químicas, de estadística, imprentas, servicios médicos en varias reparticiones, a pesar de que las funciones le correspondían al Departamento Nacional de Higiene; cuatro organismos que compilaban padrones de propiedades inmuebles en la capital, seis direcciones de arquitectura sólo en Capital Federal independientes entre sí para proyectar, controlar y realizar las construcciones edilicias del Estado. Prosiguieron las cesantías y se aplicaron, en coyunturas específicas nuevas rebajas de sueldos. El proceso no se realizó sin conflictos. Hubo renunciaciones de funcionarios que consideraron que sus dependencias eran particularmente afectadas en tanto otras no sufrían reducciones y que adujeron que las reorganizaciones se realizaban sin tener en cuenta criterios técnicos. Por otra parte, las medidas adoptadas no alcanzaban para superar el déficit. Que los recursos no alcanzaran para cubrir las erogaciones implicaba que no era posible ni suprimir ni reducir los gravámenes creados por el gobierno provisional -a los réditos y transacciones- “temporariamente”, ni disminuir los aranceles aduaneros. “Hacer economías” no era suficiente si no se aplicaban criterios de racionalización.

La ley de presupuesto para 1933, 11671, incorporó, artículo 11, la creación de una comisión para “trazar un plan de racionalización administrativa de todas las reparticiones y oficinas públicas, inclusive las autónomas, a objeto de asegurar su eficiencia con el máximo de economía posible”. El autor de la iniciativa fue el diputado por el Partido Demócrata Nacional, José María Bustillo. Entrevistado por La Nación, planteó que se trataba de intervenir sobre la desarticulación y la anarquía. Esperaba, además, dijo, que la comisión elaborara el estatuto de carrera administrativa. Se refirió también al organismo creado a iniciativa del Ministro de Obras Públicas que estaba funcionando con el mismo objetivo, pero sostuvo que el origen parlamentario de la que se creaba y el hecho de que debiera estar constituida por personas ajenas al ámbito

burocrático la preservaba de las influencias de ese medio²⁰. En abril, un decreto dio por terminado el trabajo de la Comisión especial de centralización y coordinación de dependencias nacionales y ordenó que se pasaran los resultados de sus estudios a la que se crearía. En mayo de ese año el Poder Ejecutivo dio curso a la sanción legislativa y designó para presidirla al ex ministro de agricultura del gobierno de Uruburu, Horacio Bécar Varela y miembros de la misma al consejero de la Dirección General de Impuestos Internos, a los réditos y a las transacciones, Félix Weil y a un contador, Juan Hardman. La labor de la comisión que debía concluir en julio, fue prorrogada, primero hasta diciembre, y después año a año.

En septiembre, Bécar Varela renunció a su cargo por “no poderle prestar toda la atención que requiere”. Lo reemplazó Pedro Dhers, ex secretario de la Junta Consultiva Honoraria Económico Financiera²¹, funcionario del Banco de la Nación y adscripto a la subsecretaría financiera del Ministerio de Hacienda que había ocupado Prebisch desde septiembre de 1930. Y en julio de 1934 también dejó su cargo, Félix Weil. A esa altura la comisión había organizado un plan de trabajo presidido por el criterio de que había que “diferenciar la administración de la política, la acción política del gobierno de la acción administrativa (de la eficiencia de la segunda depende la primera)” y definido a la administración como un organismo técnico. En la memoria correspondiente a los años 1933-1934 señalaba, además, desvíos para realizarlo: en principio, el requisito impuesto en el Acuerdo General de Ministros del 20 de junio de 1933 de que ninguna repartición nacional, incluso las autónomas, pueda proseguir o emprender nuevas organizaciones de servicios que impliquen alguna erogación sin dictamen previo de la comisión; por otra parte, la necesidad de reunir información completa cuyo proceso de obtención no le permitía mantener un orden predeterminado y finalmente, el deseo expresado por el ministro de Hacienda de que se otorgue prelación al examen de sus dependencias²². Entre 1933 y 1936 la Comisión presentó un número importante de dictámenes, entre ellos el que diagramaba la reorganización de la Administración General de Contribución Territorial de Patentes y Sellos que incluía la centralización de la recaudación de todos los impuestos que recaían sobre la propiedad territorial en un nuevo organismo y el traslado de las tasas de patentes y sellos a la nueva Dirección

²⁰ La Nación, marzo 6 1933, pág.5

²¹ La Junta fue creada por Hueyo y funcionó durante algunos meses en 1932. Sobre este tema, Persello, Ana V. “El estado consultivo”. V Jornadas “Espacio, Memoria, Identidad”, 2008

²² Comisión de Racionalización de la Administración Nacional. Memoria. Informes. Dictámenes, 1933-1934

General de Impuestos a los Réditos y Transacciones. Fue el único que tuvo principio de ejecución (decreto 42972, junio 11 1934). El segundo informe creaba una Superintendencia de Servicios Generales de la Administración para la centralización del abastecimiento de todos los elementos materiales de trabajo que pudiera requerir la administración. La repartición estaría dirigida por un superintendente, nombrado por el P. E. con acuerdo del Senado, por un período de quince años y que no podría ser removido mientras durara su buena conducta, asistido por un consejo compuesto por el director general de Arquitectura, el de las Oficinas Químicas Nacionales y el de la Casa de Moneda.²³ Le siguió un proyecto de código que trazaba reglas para la simplificación y descentralización del trámite y despacho de los actos administrativos, entre cuyas minuciosas especificaciones figuraba la supresión del 50% de las mesas de entradas de la administración²⁴. Elaboró también un proyecto de organización legal y técnica del personal administrativo que, de modo análogo a los abastecimientos de materiales, creaba una Superintendencia del Servicio Civil.

Para ese momento, ya habían comenzado a presentarse en la cámara, iniciativas legislativas que, nada diferentes a las que se habían presentado anteriormente, organizaban la carrera administrativa. En 1932, el diputado demócrata nacional por la

²³ Un artículo del proyecto contiene las disposiciones relativas a las facultades y deberes del superintendente, que se resumen así: recibir y clasificar todos los pedidos que le formulen las oficinas públicas; llamar a licitación pública o privada; aprobar y adjudicar las licitaciones o desaprobarlas luego de oír al consejo, y extender las órdenes de compra pertinentes; estipular los dictámenes técnicos; ejercer la superintendencia de todos los talleres gráficos y de encuadernación dependientes de la administración, fijando su régimen orgánico; ejercer la superintendencia del Boletín Oficial; entender en todos los casos de anuncios onerosos de la prensa; decidir la concesión de las suscripciones de toda naturaleza, así como de las subvenciones; vigilar la prestación de servicios ofrecidos en su caso y atender su pago; centralizar la venta y distribución de las publicaciones oficiales; reglamentar la expedición y contralor de los pasajes oficiales; así como de los fletes; verificar la procedencia de las facturas y atender su pago, para preservar a la Nación de toda nueva lesión a su prestigio por las peregrinaciones que tales documentos han sufrido en todo tiempo; intervenir en lo relativo a la organización, contratación, prestación y pago de todos los servicios de teléfonos, alumbrado, calefacción, ventilación, fuerza motriz y vehículos de transporte de toda naturaleza, debiendo asegurar lo pertinente para su debido y económico uso y funcionamiento; ejercer la superintendencia sobre el personal de servicio y de maestranza, que asciende a 4363 personas, con un presupuesto anual de 8.414.400 pesos.

²⁴ Para dar cuenta de lo que sería superado la comisión cita un caso: "Se trata -dice- de un expediente que lleva tres carátulas, que contiene 29 hojas y en el que se han escampado 177 sellos de goma (es decir, un término medio de seis sellos por hoja). Bien; en ese expediente de 29 hojas se han puesto 24 providencias de mero trámite, 24 informes simples y corrientes, cinco resoluciones y ocho atestaciones o diligencias. De estas 61 constancias, cinco fueron subscriptas por empleados de 300 pesos de sueldo; cuatro por empleados de 400 pesos; 18 por empleados de 700; 21 por empleados de 800, una por uno de 900, 12 por funcionarios de 1400 y la última por otro con sueldo de 2400 pesos. Después de haber tramitado ese asunto durante dos años y tres meses, todavía no estaba definitivamente resuelto, siendo indispensable que interviniese aún otro ministro y el presidente de la República. El expediente versa sobre el reembolso, por parte de un ex empleado, de la suma de 4.60 pesos"

provincia de Buenos Aires, Adrián Escobar, reprodujo un proyecto presentado en 1922; los socialistas independientes propusieron otro a la cámara de diputados y José Nicolás Matienzo, al Senado; en 1933, Manuel Fresco fundamentó el suyo apelando a los principios de justicia social y los socialistas de la Casa del Pueblo, a la racionalización. Racionalizar, plantearon estos últimos, es “quitarle a la administración el peso muerto de los agentes incapaces e innecesarios”; lograr que sea económica y eficiente. Reprodujeron su proyecto sin éxito en 1935, 1937 y 1939.

Y finalmente, la Comisión, a principios de 1936 presentó su último informe que refería a la elaboración técnica del presupuesto anual de gastos. Creaba a ese efecto una Dirección del Presupuesto de la Nación. Dio cuenta, además, de los principios que la habían guiado

“Puede parecer sin duda singular que la creación de este buen número de dependencias sea el fruto de los estudios de una comisión, a la que puede haberse atribuido el encargo de promover lo contrario: su supresión. Pero es que el mandato que recibió la Comisión estipula simplemente que debe “trazar un plan de racionalización administrativa... que comprenda todas las actividades del Estado susceptibles de una mejor y más armónica organización”. Y ella ha entendido siempre que la manera de lograr esa racionalización era prescindir de lo existente. Lo cual no es, por cierto, lo mismo que conservarlo.(...)

“La modernización de lo existente no constituiría una obra duradera y tropezaría con obstáculos de remoción punto menos que imposible. Mucho más práctico y expeditivo es, seguramente, proceder a la erección de nuevos organismos, libres de vicios, con la misión de absorber lentamente las funciones esenciales de aquellos que no se han mostrado capaces de desempeñarlas de un modo racional”²⁵.

De hecho, la creación de nuevos organismos –las Superintendencias y Direcciones– había sido objeto de críticas, entre ellas, que los superintendentes serían “dictadores absolutos” de los gastos y empleos, contrarios a la forma republicana y representativa de gobierno que exige el control y atribuye responsabilidades personales directas a los funcionarios políticos del Estado y designa al presidente jefe supremo de la administración, sujeto a la revisión de sus actos por el Congreso, representante de la soberanía popular.

En 1940, en el mensaje que acompañó la presentación de la ley de presupuesto al Congreso, firmado por el presidente Castillo y el, en ese momento, ministro del Interior, Pinedo, se insiste en la necesidad de reducir los gastos. El diagnóstico no es muy diferente al de comienzos de la década: los resortes de la administración nacional funcionan sin la necesaria coordinación, hay duplicación de servicios, etc., y agrega “Desgraciadamente la Comisión de Racionalización (...) no ha respondido a las

²⁵ La Nación, febrero 21 1936

esperanzas que motivaron su creación” y paralelamente anuncia que se incorpora a la ley la creación de un Consejo de Coordinación Administrativa²⁶

Cuando Pinedo fue reemplazado por Carlos Acevedo en la cartera de Hacienda comenzaron a proyectarse nuevas cargas impositivas –modificación del impuesto a los réditos y a la herencia y un gravamen a las ganancias excesivas- para salvar el déficit acumulado en el presupuesto. Durante toda la década se había planteado que el régimen tributario estaba organizado sólo como medio de obtener rentas, que los impuestos se sucedían unos a otros a medida que las necesidades del erario los pedían: unos eran antieconómicos, otros recaían sobre las mismas fuentes o eran contrarios a la técnica financiera. Y no pocas veces las corporaciones del comercio, la industria y la producción se organizaron para resistirlos. Y todos los ministros de Hacienda –con matices- plantearon la necesidad de racionalizar la administración para poder reducir las cargas tributarias que pesaban sobre la población.

En 1942, cuando junto con el presupuesto se debaten las nuevas cargas impositivas que pesan sobre los sectores de mayores recursos, las corporaciones inician una campaña “antiburocrática”, contra el crecimiento de los gastos del estado y contra lo que consideran el gobierno de los funcionarios: “es la cortina de humo –dice el diputado demócrata cordobés, José Aguirre Cámara- detrás de la cual se libra la batalla contra la justicia impositiva”²⁷. De todos modos, aun los legisladores –de distintos sectores políticos- que apoyan el aumento impositivo y evalúan que importa un principio de justicia distributiva, cuestionan el funcionamiento administrativo –escasas economías y ausencia de racionalización-. Ghioldi, el legislador socialista resume acabadamente lo que es el planteo de muchos:

“creo que hay en la administración pública un exceso de burocracia (...) No porque el presupuesto atienda todas las funciones colectivas (...) Mas la burocracia no significa exclusivamente aumento del número de empleados, ni depende de la magnitud de los gastos realizados. (...) es evidente en la forma del desempeño de la función; en la escasa labor promedio que realiza cada funcionario; en el reducido número de horas de trabajo en las oficinas; en el papelismo y expedientismo excesivo y, sobre todo, en la falta de selección del personal (...)

“Hay burocracia porque no hay racionalización (...)”

Y se refiere a otra de las cuestiones que están en la agenda cuando, en esos años, se habla de “funcionarismo”

“El fraude, que ha recambiado la composición social de los dirigentes, se ha proyectado también en la composición de la burocracia. (...) ha evolucionado hacia el predominio de los altos empleados con

²⁶ CDDS, T. V, r. 61, diciembre 27 1940: 486

²⁷ CDDS, T. IV, r. 47, septiembre 10 y 11 de 1942:854-903

sueldos abultados. Se han creado juntas, divisiones, comisiones especiales para justificar la ubicación de un personal de hijos de familia de dobles apellidos, que no siendo posible ubicarlos en las asesorías de las grandes compañías, se ha inventado ahora el recurso de las divisiones presupuestales

(...) nuevo concepto de la burocracia, porque ésta ahora dirige a los dirigentes políticos. En cada gran repartición, colocados estratégicamente, hay una media docena o una docena de altos funcionarios que gobierna y maneja la administración”.

Y finalmente, aludiendo a los organismos de fiscalización

“El gobierno de la burocracia es una de las preocupaciones fundamentales que debemos tener. Hace diez años se crearon por el M. de Hacienda las divisiones administrativas en los distintos ministerios: eran delegados del M. de Hacienda y de la contaduría para contralorear de cerca la aplicación del presupuesto y las necesidades de esos ministerios. (...) se han convertido en órganos que aconsejan la forma de eludir el contralor de los gastos por parte del M. de Hacienda, y congregan tal cúmulo de intereses creados a su derredor, que estos funcionarios son por lo general, hombres que disfrutan de gangas, de dos y tres puestos, que reciben tareas accesorias en los tribunales por sus relaciones frecuentes, que manejan las imputaciones de manera arbitraria, en forma tal que no es fácil llegar al conocimiento funcional de los gastos (...)”