
Estados provinciales

Ajuste en épocas de crisis: el caso de Entre Ríos (Argentina) durante la Gran Depresión*

MARIO MATHIEU **
LEANDRO RODRÍGUEZ ***
VICTORIA LAMBRUSCHINI ****

La profundidad y duración de la crisis mundial de la década de los J 30 finalmente provocó la reacción del Gobierno argentino, que ensayó medidas de intervención estatal y regulación económica de amplio alcance. Pero la depresión y la segunda gran guerra también interpelaron a los Estados provinciales, que debieron transitar una situación compleja con instrumentos teóricos y fácticos muy precarios. El presente artículo aborda la forma en que el Gobierno entrerriano enfrentó este problema, especialmente cómo manejó la contradicción que se produce en todas las grandes crisis: el debilitamiento de la situación fiscal del Estado en un contexto de necesidades y demandas crecientes por parte de los distintos sectores sociales. Ello supone tomar decisiones políticas sobre la distribución de los costos de la crisis y los beneficios de la intervención estatal. ¿Quién paga la crisis? es la pregunta que el Estado debe responder. La forma en que lo hizo en Entre Ríos en los años J 30 es el objeto de este artículo, basado sobre las Memorias del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la época como fuente de análisis principal.

Palabras clave: Finanzas Públicas - Gran Depresión - Entre Ríos

realidad económica 306 (2016) pp. 77-103
ISSN 0325-1926

* Análisis de las finanzas públicas provinciales a través de las Memorias anuales del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública. El artículo es parte de un estudio más amplio realizado por los mismos autores en el marco del proyecto de investigación "Reseña histórica de la evolución de las finanzas públicas en la prov. de Entre Ríos desde 1930 hasta 2012" FCE-UNER.

** Contador. Prof. Tit. de Microeconomía y de Historia Social FCE-UNER. Director del Proyecto de Investigación. Jefe del Departamento Económico Humanístico FCE-UNER.

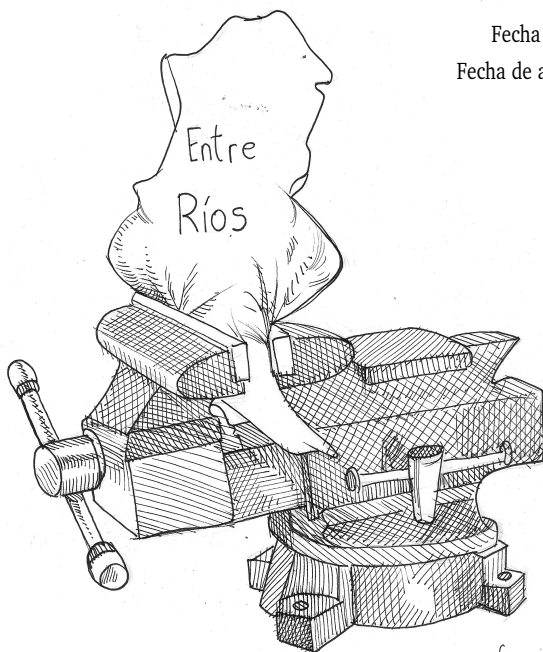
*** Contador. Especialista en Desarrollo industrial sustentable y tecnología. Docente de Economía Política Argentina y Latinoamericana, Fac.de Trabajo Social, UNER. Investigador en FCE - UNER.

**** Lic. en Economía-UBA. Investigadora en FCE-UNER

Adjustment in times of crisis: the case of Entre Ríos (Argentina) during the Great Depression

The depth and duration of the global crisis of the 1930's ultimately caused the reaction of the Argentine Government, which tested measures of State intervention and comprehensive economic regulation. But depression and the Second World War also interpellated the provincial governments, who had to navigate a complex situation with very precarious theoretical and factual instruments. This article discusses how the Entre Ríos government faced this problem, especially its management of the contradiction that occurs in all major crises: the weakening of the fiscal position of the State in a context of growing needs and demands by the various social sectors. This involves making policy decisions about the distribution of the costs of the crisis and the beneficiaries of state intervention. 'Who pays for the crisis?' is the question that the State should respond. The way in which it was done in Entre Ríos in the 1930's is the subject of this article, based on the memoirs of the Ministry of Finance, Justice and Public Instruction of the time as a main source of analysis.

Key words: Public Finance - Great Depression - Entre Ríos



Fecha de recepción: octubre de 2016
Fecha de aceptación: noviembre de 2016

Julio [signature]

Introducción: Entre Ríos durante la Gran Depresión

“Para aquellos de nosotros que vivimos los años de la Gran Depresión todavía resulta incomprensible que la ortodoxia del mercado libre, tan patentemente desacreditada, haya podido presidir nuevamente un período general de depresión a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, en el que se ha mostrado igualmente incapaz de aportar soluciones. Este extraño fenómeno debe servir para recordarnos un gran hecho histórico que ilustra la increíble falta de memoria de los teóricos y prácticos de la economía. Es también una clara ilustración de la necesidad que la sociedad tiene de los historiadores, que son los recordadores profesionales de lo que sus conciudadanos desean olvidar.”

Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX*

La provincia de Entre Ríos, que pese al golpe de estado de setiembre de 1930 contra Hipólito Yrigoyen, no había sido intervenida, sería gobernada durante la Década de los '30 por la Unión Cívica Radical. Dentro de ésta era hegemónica, incluso desde antes de la división que se produciría en el orden nacional, la fracción “antipersonalista”, a la cual pertenecerían todos los mandatarios de la época, a excepción tal vez de Enrique Mihura (1939-1943)¹. En Entre Ríos era particularmente poderoso el sector que luego se convertiría en base del llamado Unionismo radical, de fuerte tradición liberal en lo económico. Esta pertenencia política resulta clave para explicar el rol adoptado y las políticas implementadas por el Estado provincial en el período.

La crisis de los '30 afectó severamente la situación socioeconómica provincial. No podía ser de otra manera en el marco de una economía vernácula signada por la escasa diversificación productiva (“pastoril”, al decir de la época), la concentración de la propiedad de la tierra, las restricciones de financiamiento, el déficit de infraestructura (densidad y estado de vías férreas, caminos y puertos) y el rezago tecnológico (Mathieu, Rodríguez, Lambruschini; 2015). Ello permite comprender tanto el cuadro general de las finanzas provinciales como ciertos objetivos de política de los gobiernos locales de la época. Los datos de ese período muestran, con variaciones según el año, una fuerte caída de las exportaciones, el valor de la tierra, los préstamos bancarios, la producción agrícola y el *stock* ganadero². Los pri-

¹ El gobernador radical electo en 1914, Miguel Laurencena, adoptó una posición abiertamente opositora a Hipólito Yrigoyen desde sus inicios como presidente de la Nación en 1916. De hecho, separó al radicalismo local del nacional para formar la Unión Cívica Radical Principista o Unión Cívica Radical de Entre Ríos, que lo llevó como candidato a presidente en 1922, cuando perdió ampliamente contra Alvear. En 1924 los principistas entrerrianos formaron parte del grupo de dirigentes que fundó la Unión Cívica Radical Antipersonalista.

² Véase Síntesis Estadística del Ministerio de Gobierno, 1933, 1936 y 1940; Biasizo 2015; Reula 1971 y compilación estadística del Consejo Federal Inversiones (CFI).

³ Diario *El Litoral*, editorial del domingo 24 de enero de 1943.

meros años de la década (1931-33) y los inicios de la segunda guerra mundial (1939-1940), constituyeron probablemente los puntos más profundos de la recesión provincial. Además, al efecto propio de la depresión mundial, se sumó en Entre Ríos la acción de las plagas (langosta) y de la sequía (1933) que complicaron aún más el panorama productivo.

Naturalmente, la crisis de las actividades rurales impactó sobre la dinámica poblacional. Según Marcos Henchoz, en la década de 1930 la “provincia de Entre Ríos fue una de las más afectadas por el despoblamiento rural, que alcanzó hasta un 30% en algunas regiones sobre todo en el centro, noreste y noroeste” (2012: 41). Por su parte, Filiberto Reula apunta que, debido a la crisis, en Entre Ríos crecieron el desempleo rural y la migración hacia las provincias vecinas (Reula, 1971: 134). Todavía en 1943 el diario santafesino *El Litoral* se hacía eco del lamentable estado de la economía provincial, destacando el éxodo rural y la mendicidad en la ciudad de Paraná, y atribuyendo parte de esta problemática al rezago industrial de la provincia³.

El Estado no fue ajeno al escenario general. Las dificultades para mantener en orden las cuentas públicas ocuparon un lugar central en la agenda gubernamental de la etapa, como dejan traslucir invariablemente las Memorias del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública. La política fiscal se debatió en intentos más o menos vanos de equilibrar los gastos, los ingresos y las crecientes necesidades y demandas de los distintos sectores sociales. Sin embargo, los problemas de la Gran Depresión también fueron una oportunidad: la sanción de la Constitución Provincial de 1933 reconoció la importancia de diversificar la estructura productiva, de canalizar el ahorro interno hacia la producción y de asentar el régimen tributario sobre impuestos directos. En el ámbito productivo, con la crisis también se fomentaron otras actividades, como la citricultura, la avicultura o el cultivo del arroz.

A continuación reseñaremos cómo los gobiernos de la época fueron tratando de dar respuesta a los problemas que se suscitaron en la etapa en cuestión, según consta en las Memorias preparadas para la Honorable Legislatura.

La concepción y las acciones del Gobierno provincial frente a la crisis

La dirigencia local de la época compartía en términos generales las concepciones económicas de quienes tenían las responsabilidades de gobierno en el nivel nacional. Entre estos últimos, el entonces ministro Federico Pinedo sostenía aún en 1940: “no creemos que sea posible ni conveniente

⁴ La arbitrariedad de las fechas que limitan el período informado por esta Memoria corres-

cambiar las bases económicas del país. No pensamos en establecer la autarquía. Tengo dichas sobre este punto palabras clarísimas y categóricas: no creo que importar sea un mal, no tengo ninguna prevención por lo que se llama el carácter agrario de nuestro país: no creo que eso sea desdoroso, aunque en alguna parte de la literatura económica universal se considere que las masas agrarias, respecto de las industriales, estén en una situación de inferioridad” (Gerchunoff y Llach, 1998:147-148). En el debate parlamentario en el que tres senadores radicales rechazarían sin embargo el Plan Pinedo, desde la UCR se sostenían posiciones similares: “podrán caerse todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite, seguramente a precio inferior que el determinado por la Aduana para favorecer intereses creados (...) Vamos a sentar un principio general. Bienvenidas las industrias naturales, y cuidado con las artificiales” (Gerchunoff y Llach, 1998:146-147). A tono con estas ideas, el Gobernador Luis Etchevehere (1931-1935), prometía al tomar posesión de su cargo hacer un “gobierno definitivamente agrario” (mensaje de asunción a la Legislatura).

En la provincia, la crisis de los '30 resultó inesperada y profunda; sobre todo, al menos inicialmente, no se previó que la recuperación demandaría tanto tiempo y esfuerzo. En el mensaje de elevación a la Legislatura de la Memoria del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la Provincia de Entre Ríos correspondiente al período 1 de octubre de 1930 al 29 de diciembre de 1931 se alude a “un año de crisis que, por lo inesperado y hondo, conmovió sensiblemente las fuentes de nuestra economía”⁴. En la Memoria del año siguiente se apunta a la situación económica y financiera como la causa por la cual no se han podido realizar obras mayores ni introducir reformas en el sistema tributario como se tenía previsto. Se imputa a la crisis, cada vez más intensa, la alarmante disminución de la recaudación tributaria, y se manifiesta que, a diferencia de otros países, la misma Nación y otras provincias, que han elegido el “camino fácil” de aumentar los impuestos, en Entre Ríos se optó por efectuar economías en el gasto para buscar el equilibrio, en rigor inalcanzable.

Más allá de la afirmación discursiva, la Memoria de 1931 da cuenta de un largo listado de cambios impositivos, por ejemplo, modificando los impuestos de patentes y a la herencia, introduciendo el impuesto al ausentismo⁵,

ponde al mandato del gobernador Herminio Quirós de la Unión Cívica Radical, quien asume un día después del derrocamiento de Yrigoyen, el 1 de octubre de 1930, y se desempeña en el cargo hasta el 11 de septiembre del año siguiente, día en que fallece. En el período que va hasta el 29 de diciembre de 1931 su cargo es cubierto en función de la línea de sucesión constitucional. Ese día asumirá el nuevo gobernador electo, también de la UCR, Luis Etchevehere.

⁵ Se trataba de un adicional a la contribución directa que penalizaba a los propietarios de tierras locales no residentes en la provincia, y por lo tanto no contribuyentes de otros gravámenes locales. El adicional duplicaba el monto a pagar por parte de los propietarios no

estableciendo el revalúo de las propiedades urbanas (cuando la crisis haría pensar en una caída de los valores inmuebles); e incorporando varios gravámenes para sostener la actividad de Vialidad: adicional a la contribución directa rural e impuestos a las naftas, a las transferencias de inmuebles, y a las concesiones de surtidores de nafta (el consumo ya estaba gravado), así como la patente automotor sobre vehículos que no pagasen en ciudades. Todo lo cual revela una fuerte contradicción entre la política deseable según el Gobierno y las exigencias de la gestión. Con el objetivo de aumentar los recursos aparecen también proyectos de empréstitos, referidos casi invariablemente a la necesidad de consolidar las deudas flotantes emergentes del desequilibrio fiscal.

La Memoria de 1933 enmarca la evolución de la economía y finanzas públicas locales en el contexto internacional: “debíamos haber sido, en realidad, un simple elemento pasivo en el derrumbe de la vieja armazón de las finanzas del mundo, toda vez que no fuimos actores en la causa gravitacional de esta caída (...) Con todo, participamos, en forma agravada, por efectos de fenómenos locales del empobrecimiento general que ha determinado imperativamente la transformación que se opera actualmente de los viejos sistemas y conceptos en que descansaba el régimen financiero y económico del mundo civilizado” (Memoria 1933: 7). El colapso del sistema mundial de intercambios y finanzas internacionales en el que estaba inserto el país aparece así como la causa central de los problemas, a lo que se agregan localmente la sequía y la plaga de langosta, para tornar más angustiante la situación de la población de la provincia, mayoritariamente rural⁶.

La deflación internacional, que afectaría fuertemente a los productos de exportación de la Argentina, se trasladaría al conjunto de la economía nacional provocando en el primer quinquenio de la década de los '30 una caída de entre un 12% a un 22% de los precios minoristas respecto de 1929. Los productores rurales, por su parte, enfrentarían una caída de sus precios de producción superior al 40%, como ocurriría particularmente con el trigo y los vacunos (Ferrerres, 2010).

domiciliados en el país, o que estándolo se encontrasen ausentes del país desde más de un año antes del vencimiento del impuesto; así, gravaba al rentista ausente cuestionando su capacidad de obtener el mejor resultado productivo o reinvertir localmente la renta. Una estimación gruesa arroja que la recaudación por este concepto rondaba por la época el 1% de los recursos totales.

⁶ La Memoria de 1935, que resulta mucho más minuciosa y organizada que las anteriores, informa una población rural del 62% del total, señalando con preocupación la creciente urbanización y proponiendo la colonización “para encauzar la población hacia la campaña”; en línea con la idea de la dirigencia política de una provincia eminentemente agropecuaria (Memoria 1935: 8).

⁷ La tradición oral habla sin embargo de atrasos de hasta seis meses, según relatos escuchados en el departamento Paraná por el Director del proyecto de investigación sobre el cual

En este marco, al considerar las condiciones de vida de la población entre-riana, la Memoria de 1933 señala la caída de los precios y la falta de trabajo como los factores gravitantes que colocan al productor en situación de funcionar a pérdida y al trabajador rural en condición de desocupado. Ya el año anterior, en el marco de la promoción de un empréstito de \$ 5 millones para obras públicas, se apuntaba la necesidad de “proporcionar trabajo (...) a un gran número de obreros que sufre las consecuencias de una larga desocupación” (Memoria 1932:14). El Dr. Luis Rodríguez expresa claramente la profundidad de la crisis en la Memoria del Ministerio de 1935: “nuestros agricultores, en su mayor parte, se encuentran sumidos en la indigencia. Sus herramientas desgastadas por una labor sin compensación, sus animales de trabajo inservibles, sin crédito en el comercio y amenazados constantemente por los acreedores. No están en mejor situación los ganaderos que (...) debieron liquidar las haciendas a precios mínimos. Por eso se observa, principalmente en el norte, una despoblación de los campos” (Memoria 1938: XXVII). En su tesis doctoral sobre la deuda pública y la economía de Entre Ríos, el Dr. Jorge Malenoski sostiene a su vez que “un intenso drama económico sacudió a esta provincia desde 1929” (Malenoski, 1943: 41). Un drama provocado, como se dijo, no sólo por la crisis mundial, sino también por las plagas (langosta) y la sequía (1933).

En la práctica, la crítica situación social se vería agravada por la acción del propio Estado provincial, que retardaría el pago de salarios y promovería descuentos en los mismos, cuya devolución además se dilataría en el tiempo. Según la Memoria de 1931, la provincia contrató tempranamente, el 1 de octubre de 1930, un préstamo para poner al día los salarios docentes, que registraban tres meses de atraso. Los fondos finalmente se solicitaron al Banco de Italia, aunque sólo se cancelaron con ellos dos meses de deuda, destinando los recursos restantes a otros fines. Los atrasos salariales serían desde entonces recurrentes y pasarían a engrosar la abultada deuda flotante, que serviría de fundamento para solicitar empréstitos varios, que sin embargo no siempre se aplicarían a resolver la situación.

La Memoria de 1934 refiere gestiones para emitir títulos autorizados por una ley anterior destinados a regularizar esa deuda flotante que incluía los atrasos salariales. También alude a disposiciones administrativas que priorizan el libramiento de sueldos impagos, comenzando por el último adeudado, lo cual habla de al menos dos meses de atraso. La Memoria es más explícita al mencionar que se “está en atraso permanente en el pago de los sueldos a los maestros” (Memoria 1934:16). En el mismo año, sin embargo, en virtud de la ley 2.981 de junio de 1934, se establecieron reducciones en los sueldos de los empleados de los tres poderes del Estado y del Consejo General de Educación, organismo autónomo, así como en los haberes de jubilados y pensionados, con descuentos que iban del 6% para los ingresos menores hasta el 21% para los mayores. La norma, que buscaba legitimarse en la

deflación imperante, disponía que esos descuentos serían devueltos en la forma y término que la Legislatura lo estableciese, obviamente por otra norma sin plazo de sanción previsto. Entre julio de 1934 y setiembre de 1935 se les retuvieron a los funcionarios y empleados del Estado más de \$ 700 mil, y a los maestros \$ 337 mil, en total más de \$ 1 millón.

Al inicio del ejercicio 1935 se adeudaban a los docentes más de cuatro meses de sueldo, obligaciones que se regularizarían durante ese año a partir de una ley de conversión de deuda. Los cinco primeros años de la década transcurrieron con atrasos salariales declarados de entre tres a cuatro meses⁷. Las Memorias de la época abundan en agradecimientos a la dedicación de los maestros y consideraciones sobre la difícil situación que soportan. Aunque también resaltan el costo de las suplencias, sobre las cuales se echa un manto de sospecha poniendo en cuestión los certificados médicos que justifican las ausencias. En cualquier caso, el recorte del gasto salarial y la reprogramación compulsiva de las deudas por este concepto –de graves efectos sobre los empleados, los maestros y la población escolar– se transformarían de hecho en una forma de financiamiento regular del Estado provincial en el marco de la crisis. La máxima de ‘evitar el “camino fácil” de aumentar los impuestos’ a la que aludía la Memoria de 1931 parecería no haber sido aplicable a los salarios de los empleados públicos.

La situación económica empezaría a revertirse recién a partir de 1934. La Memoria de ese ejercicio reseña que “el proceso de la crisis económica generalizada en todo el país a partir de 1930, ha iniciado su descenso, en forma igualmente general, según se infiere del acrecentamiento notable de las actividades del trabajo y del intercambio comercial. Entre nosotros es evidente la reacción operada desde el año pasado por efecto natural, del éxito de la producción agrícola y de las condiciones más ventajosas en que las tareas rurales han podido realizarse. Tal circunstancia parece ser un indicio seguro de que aquel estado de cosas tiende a desaparecer y con él la situación de penurias económicas y financieras que han perturbado tan hondamente durante un lustro, el curso regular de la administración pública” (Memoria 1934:7).

El discurso oficial daba cuenta así de una recuperación de la actividad económica que, entendía, abarcaba a todo el país. Lo cual se corresponde con diferentes estimaciones del PIB para esos años, que muestran una recuperación a partir de 1933, si bien los niveles de actividad de 1929 no se alcanzarían hasta 1935 (Ferrerres, 2005:228). Lo que resulta polémico y se basa este artículo. La situación habría obligado a los maestros y empleados públicos a descontar sus salarios impagos en el almacén de ramos generales, que oficiaba muchas veces de acopiador de cereales y financista zonal, con quitas que llegaban hasta el 50 por ciento.

⁸ Al respecto es elocuente la Memoria de 1931: “el productor está entregado a la voluntad de pocos compradores, que formando un frente único y poseedor de un poderoso organismo

debe ser puesto en tela de juicio respecto de la visión oficial es que la recuperación haya resultado de un “efecto natural”.

De hecho, a partir de 1933 desde el Gobierno nacional comenzarían a implementarse distintas intervenciones, que se irían ampliando con los años, debido a que ‘el ajuste natural de los mercados’ no había arrojado los resultados esperados. Respecto de ellas no hay mayor registro en las Memorias provinciales, a excepción de la preocupación por los nuevos impuestos, que son señalados como un camino que no se está dispuesto a recorrer, aunque se recorre en los hechos. Se deploran particularmente los nuevos tributos nacionales a los réditos y a las ventas, que se interpretan como avances sobre facultades propias de las provincias, que además crean una doble o triple imposición. Al respecto se resalta que “la perturbación económica y financiera originada por el cumplimiento de las leyes que crean esos impuestos es extraordinaria por su magnitud y funesta por sus consecuencias” (Memoria 1933:12). Al año siguiente, como se verá más adelante, la postura se volvería más pragmática.

En la Memoria de 1935 se advierte un cambio significativo en la forma y el contenido de la presentación, como así también en la concepción de las responsabilidades y efectos de la intervención gubernamental: “lentamente se opera la organización económica de la provincia, con la influencia preponderante de la acción estadual. Se notan pocos bríos en la iniciativa privada, para el desarrollo de la economía, por medio de la diversidad y perfeccionamiento progresivo de la producción y su manufactura. Pero esa atonía se compensa por la preocupación de los poderes públicos que propenden por una legislación adecuada a transformar nuestra economía casi pastoril” (Memoria 1935:9). Hay aquí una convicción más firme respecto del rol que cabe al Estado en materia económica y a la manufactura como vía para superar la economía agropecuaria, de carácter puramente pastoril en la provincia, según la propia Memoria.

En este nuevo marco se plantearía la necesidad de reorganizar la producción y promover la transformación industrial de las materias primas. Aunque también se seguiría insistiendo –la idea está presente en las Memorias desde 1931 en adelante– en otros objetivos vinculados con el desarrollo agropecuario, como el nucleamiento de los productores, preferentemente en organizaciones cooperativas, para mejor defender los precios de sus productos ante la concentración de las empresas comercializadoras⁹; la colonización, para favorecer la transformación de los arrendatarios en productores propietarios; la diversificación productiva; la enseñanza formal

financiero y comercial, manejan caprichosamente el mercado mundial” (Memoria 1931: 11).

⁹ Hasta la construcción de las grandes obras en los años ‘60 Entre Ríos tuvo obstáculos naturales para su comunicación con el resto del país y el Uruguay. A ello hay que sumar que la

en materia agropecuaria; la distribución de semillas por parte del Estado y campañas contra las plagas.

Así, en el nivel global, prevalecería la visión de una economía agropecuaria, complementada a lo sumo con la industrialización de las materias primas por ella generadas. Esta posición, que por lo demás el radicalismo también sostenía en términos generales en el ámbito nacional, sería la que guiaría las políticas públicas del Estado provincial en la década de los '30. Esto probablemente haya sido un factor determinante de la ampliación de la brecha preexistente en el desarrollo industrial de Entre Ríos respecto de otras provincias de la región pampeana que se registró por esos años.

Las nuevas funciones del Estado provincial

El cambio en la concepción sobre el rol económico del Estado, tanto en los niveles local como nacional, trajo aparejadas nuevas funciones por parte de éste. En el caso del Estado provincial se podría decir que existió un verdadero programa tendiente a la diversificación agrícola de la actividad económica. Esta peculiaridad estuvo marcada por dos hechos significativos. Por un lado, el relativo aislamiento de la provincia debido a las condiciones geográficas naturales, pero también a la insuficiencia y deficiencia de la infraestructura de comunicaciones⁹. Por otro, la continuidad político-institucional ya que, como se dijo, al no sufrir la intervención federal en la década de los '30, Entre Ríos registró un extenso período que va desde 1914 a 1943 con gobiernos de la Unión Cívica Radical. Esto último explicaría también que la política ante la crisis por parte de la dirigencia local haya respondido "a una concepción de desarrollo, que si bien es agrario y agroindustrial, no propende a un modelo rentístico, ausentista y no inclusivo", sino que, entre otros aspectos, reserva un lugar privilegiado a la cooperación de los productores y a la acción del Estado (Biasizo, 2015: 49).

En este cuadro, algunas políticas específicas evidencian una clara intención de intervenir desde el Estado a fin de promover el desarrollo productivo: la creación del Banco de Entre Ríos, el apoyo financiero al frigorífico Gualaguaychú y el plan de colonización pública.

La creación del Banco de Entre Ríos (1935) no sólo formó parte de un programa económico más general, sino que coronó un extenso período de trabajo respecto del crédito agrícola. Si bien los objetivos y funciones del banco fueron cambiando a lo largo de los distintos planes y proyectos presentados desde al menos diez años antes, se mantuvo siempre como eje de la misión

Mesopotamia permaneció relativamente al margen de la expansión ferroviaria en su momento más álgido, mientras que el tránsito interno por la red caminera provincial dependía fuertemente de las condiciones meteorológicas (Biasizo, 2015).....

¹⁰ Bernardino Horne fue ministro de Hacienda de la provincia entre 1931 y 1935, diputado nacional entre 1936 y 1940, reelecto en 1942; y ministro de Agricultura de la Nación a par-

institucional la cuestión del crédito agrícola. El banco era concebido como un actor que debía llenar un vacío respecto de las necesidades del desarrollo agrario entrerriano y no sólo en el marco de la crisis, sino también en un orden más general. En la concepción de sus promotores, entre los que destaca Bernardino Horne, la orientación hacia la actividad crediticia por parte de los bancos resultaba hasta cierto punto inevitable, pero el carácter público –al menos parcial– de la institución, garantizaba que la política de crédito fuese concebida más como un servicio público y un instrumento de promoción social que como medio para la obtención de lucro¹⁰. Así, el Banco de Entre Ríos era pensado como una forma de apuntalar fundamentalmente el desarrollo y la diversificación agrícola provincial. A tono con las ideas dominantes en el Gobierno, no se lo consideraba en cambio como un instrumento para impulsar también un proyecto de industrialización local.

La creación definitiva del Banco de Entre Ríos se produjo en mayo de 1933 mediante la sanción de la ley 2.949. La nueva institución surgió como una sociedad anónima con capital a integrarse 50% por el Estado provincial y 50% por accionistas particulares. La parte pública provendría del capital líquido de los bancos agrícolas del Estado, las participaciones accionarias y las utilidades correspondientes al Estado en los bancos agrícolas mixtos, y un aporte extra que se concretaría en cuotas anuales; mientras que la participación privada se haría por suscripción directa de acciones. La Memoria del año 1934 da cuenta detallada de las dificultades y obstáculos enfrentados para organizar el funcionamiento efectivo del banco, cuyo directorio provisional “resolvió postergar la organización de la institución en vista de la deprimente situación económica que impedía (...) realizar acciones e incorporar los bancos agrícolas que por la ley deben concentrarse en el Banco de Entre Ríos” (Memoria 1934: 17). Así, el Directorio definitivo –con predominio público– se constituyó recién en 1934, y no fue hasta 1935 que se lanzó la suscripción pública de acciones por parte del sector privado, con una extendida y fuerte campaña en toda la provincia que se reiteró en el tiempo; el aporte de capital fresco por parte del Estado también se organizó recién mediante un decreto de abril de 1935.

La actividad del Banco de Entre Ríos incrementó fuertemente el volumen del crédito al sector agropecuario entrerriano, entre otras cuestiones porque eliminó las garantías de propiedad inmueble para el otorgamiento de préstamos productivos, impulsó un cambio en la actitud de los gerentes y reforzó las líneas especiales para pequeños y medianos productores. En 1943 los arrendatarios habían alcanzado una participación del 29,7% en el total del crédito otorgado. En la década de 1940 surgieron además líneas de

tir. de 1958, bajo la presidencia de Arturo Frondizi.

¹¹ De las 43.744 cabezas faenadas ese año sólo 34.889 corresponden a la provincia (Memoria 1931: 15).

crédito específicas para la compra de tierras, a la vez que se eliminó la intermediación, permitiendo la vinculación directa de los productores con el banco (Biasizo, 2015: 96).

Otro ejemplo significativo del nuevo rol promotor del Estado provincial se vincula con la ganadería vacuna, y en particular a los aportes públicos realizados al Frigorífico Gualeguaychú. Éste había sido creado a partir de una asamblea de hacendados del Litoral convocada en la localidad del sur provincial en 1923. La actividad ganadera del país había acusado fuertemente la crisis mundial de la posguerra, que además de deprimir los precios había desencadenado una serie de medidas proteccionistas que habían afectado al comercio internacional de productos primarios. En particular, es importante recordar que el país debió enfrentar el cierre de su principal mercado de exportación, Gran Bretaña, luego de la creación del Nuevo Commonwealth en la Conferencia de Ottawa de 1932. Como es sabido, el país logró convertir este bloqueo en una restricción cuantitativa al año siguiente mediante el llamado Pacto Roca-Runciman, aunque a un altísimo costo para los intereses nacionales. En este marco, los hacendados locales se habían vuelto a dividir, como en otras ocasiones, entre criadores e invernadores, según sus vínculos con el *pool* de los frigoríficos extranjeros que controlaba el mercado local y también la logística internacional del comercio de las carnes argentinas. Los criadores, cuyos intereses eran lesionados por los acuerdos entre los invernadores y los frigoríficos para deprimir la cotización del ganado de cría, estaban particularmente interesados en la creación de frigoríficos nacionales que limitasen el poder monopólico de la industria extranjera.

En la Memoria de 1931 el Gobierno provincial describe el apoyo a este emprendimiento, destacando tanto el financiamiento de la actividad como la propia participación accionaria del Estado en la empresa. Allí también se celebra el acierto de la fundación del frigorífico, que por la época procesaba una cantidad de cabezas superior a la producción local¹¹ a la vez que impulsaba un proceso de selección del rodeo al concentrarse su producción en el *chilled*, es decir, en la técnica del enfriamiento. Ésta demandaba carnes de mayor calidad, lo cual también tenía un impacto indirecto sobre la agricultura, en la medida en que exigía el refinamiento de las pasturas. A la vez, se informa sobre la disposición del Gobierno a colaborar con la Compañía Saladeril de Concordia, a la cual se le había acordado el otorgamiento de una garantía pública, si bien la misma no había llegado a concretarse por razones ajenas a la empresa y también al poder ejecutivo. En el mismo documento el Gobierno se compromete a “seguir de cerca el desarrollo de estas empresas, asignándoles la importancia que tienen para el litoral, bajo el punto de vista de la colocación de sus productos y para el país, desde que ellas

¹² Este Fondo estaba constituido por un impuesto por litro de nafta, el derecho de concesión de surtidores, un adicional sobre las propiedades rurales, un porcentaje del mayor valor de las

dan la experiencia y el conocimiento exacto de lo que es el negocio de carnes, que hasta ahora ha estado en manos de empresas extranjeras” (Memoria 1931: 16).

En 1934, a pesar de las dificultades financieras y administrativas que debieron ser sorteadas, la faena total alcanzó las 75.618 cabezas, de las cuales 35.778 correspondían a la provincia de Entre Ríos, 11.502 a la de Buenos Aires y 28.338 se habían efectuado por cuenta de la Saladeril de Concordia. Al respecto, se celebra el acuerdo de colaboración alcanzado entre ambas empresas entrerrianas a partir del contrato obtenido por la firma concordiense para el suministro de carnes al ejército italiano, destacando que esa vinculación pasajera “deja abierto el camino a futuros posibles entendimientos y combinaciones de negocios” (Memoria 1934: 45). El intento de fortalecer la actividad del frigorífico no contó con el apoyo del Gobierno nacional. Las Memorias del Ministerio de Hacienda señalan las infructuosas gestiones realizadas por el Gobierno local para ampliar la cuota de exportaciones de carnes a Inglaterra. Las necesidades regionales quedaron sin embargo subordinadas a los intereses del tradicional *monopolio de las carnes*, que pareciera haber ejercido un *lobby* más efectivo sobre el Gobierno nacional.

Tal vez la política más ambiciosa encarada por el Estado entrerriano a partir de los años '30, incluso más allá de sus resultados efectivos, haya sido la de colonización agropecuaria de parte del territorio provincial. En septiembre de 1933, y con el antecedente de otros proyectos más rudimentarios presentados bajo los gobiernos de Marcó y Mihura, el Poder Ejecutivo envió a la legislatura provincial un proyecto de Colonización Oficial, que se convirtió en la ley 2.895 de Transformación Agraria al año siguiente. En la presentación del proyecto el ministro Horne explicaba la concepción subyacente: “colonizar no consiste sólo en dividir tierras para adjudicarlas a quienes las trabajan. Hay que crear además todos los medios que permitan a los productores trabajar y vivir bien y confortablemente” (Biasizio, 2015: 88).

En el mensaje de elevación del proyecto se especificaban también como objetivos de la norma “radicar al sembrador en tierra propia, orientar su esfuerzo hacia las formas más productivas del trabajo y provocar el advenimiento de una explotación integral y científica de la tierra, aboliendo la corruptela de la monocultura”. Para ello se preveía a su vez “terminar con la chacra y empezar con la granja, que impone el empleo de la capacidad total del (trabajador) agrario y su familia, y que los aferra sentimentalmente al hogar propio”. La granja era concebida así como una modalidad de explotación que permitía alcanzar varios objetivos de manera concomitante: hacer un uso integral y más eficiente de la tierra, diversificar la producción, generar empleo y fomentar el arraigo de la población en su lugar de origen.

El papel reservado al Estado comprendía en este marco varias funciones. La principal era la de actuar como intermediario entre el propietario que vendía y el colono que compraba la tierra; una particularidad de la colonización oficial en Entre Ríos era justamente que se concretaba mediante el acceso a la propiedad de la tierra, y no bajo otras modalidades de tenencia como la del uso, el usufructo o alguna forma de enfiteusis. En este sentido, la norma garantizaba el derecho definitivo sobre la propiedad mediante pagos anuales a lo largo de 15 años, que no podían superar el costo de un arrendamiento. Esta ventaja, sin embargo, tenía condiciones: los colonos debían abocarse a una explotación mixta de la tierra (tipo granja), poblar y trabajar personalmente su lote (se tendía a restringir el trabajo asalariado en el agro), y atender las instrucciones emanadas del Consejo Agrario Provincial respecto de la limitación de ciertos cultivos. Para impedir la especulación se prohibía el método de la licitación para la compra de tierras y se estipulaba que el colono no quedaba liberado de sus obligaciones en beneficio del colectivo aun cuando precancelase sus pagos.

Para concretar los demás objetivos, la norma también creaba el mencionado Consejo Agrario, organismo de representación mixta (de los poderes ejecutivo y legislativo, el Banco de Entre Ríos, la Federación de Cooperativas y los colonos beneficiarios) que tenía a su cargo la elaboración de los planes de colonización, su control y orientación, así como el asesoramiento para la compra de tierras y otras cuestiones técnicas. Cada colonia, por su parte, debía tener un Consejo de Colonos que actuase como "gobierno técnico" y representase a los pobladores en los temas de interés común; y una cooperativa, como forma de organización básica de la producción, el consumo y la comercialización de los productos. En el plano productivo, y manteniendo la diversificación de las actividades de las granjas, se promovía la especialización de las colonias según su ubicación, el tipo de sus tierras, sus colonos y su producción en general. Así surgirían orientaciones a la lechería, la producción oleaginosa, la fruticultura o cultivos más tradicionales como el trigo, el lino y el maíz. El Poder Ejecutivo coadyuvaba al funcionamiento de las colonias una vez creadas mediante el adelanto de insumos y herramientas de trabajo a los colonos necesitados, y también del impulso a la educación general y particular. En efecto, cada colonia debía reservar un predio para una escuela rural –además de otras instalaciones colectivas que se proyectasen– en la cual debía proveerse educación adaptada al medio y a los valores cooperativos, tal como lo disponía la ley de enseñanza del cooperativismo de 1934.

A partir de la sanción de la ley y hasta principios de los años '50 se crearon en Entre Ríos un total de once colonias oficiales: cuatro bajo el gobierno de Etchevehere (1931-1935), dos en el de Tibiletti (1935-1939), cuatro en el de Héctor Maya (1946-1950) y una en el de Albariños (1950-1952). El Censo

de Granjas de 1942 da cuenta de la evolución de las primeras colonias oficiales, donde habitaban 496 familias (394 de nacionalidad argentina) y 4.127 personas. Las actividades de las mismas comprendían un amplio espectro que incluía a la agricultura, la lechería, la ganadería bovina y porcina, la avicultura, la apicultura, la producción citrícola y de otras variedades de cultivos frutales, entre otros (citado en Biasizo, 2015: 92-93).

Las finanzas públicas provinciales

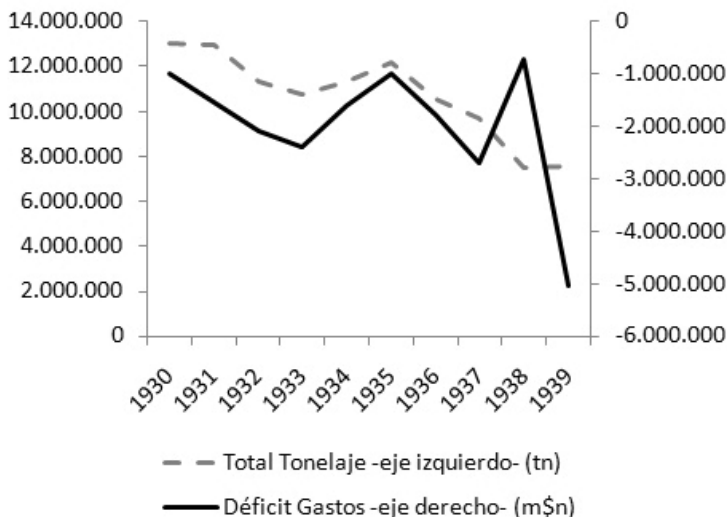
Durante el período analizado, 1929 a 1940, las cuentas públicas de la provincia reflejaron cabalmente la crisis económica general: el déficit público osciló entre el 3,1% y el 19,4% de los gastos totales, promediando algo más del 10% anual en ese período (**cuadro 1**). Aquí se observa sin embargo un comportamiento diferente entre los dos quinquenios de la década: mientras en el primero el salto en el déficit se explica principalmente por la caída de los recursos, que es acompañada por un intento de reducción o al menos moderación del gasto; en la segunda se caracteriza por aumentos de las erogaciones que superan de manera creciente el incremento de los recursos. Así, la brecha máxima se observa hacia el final de la serie, en los inicios de la Segunda Guerra Mundial, en los años 1939 y 1940, en los que los gastos crecieron casi un 24% en tanto los recursos lo hicieron en menos de un 4%. En el año 1939 se produjo un fuerte incremento de los gastos (23,6%), que no fue acompañado por los ingresos, los cuales apenas crecieron un 3,1%, porcentaje muy bajo en relación con el aumento extraordinario de los recursos registrado el año anterior (22,5%). Al año siguiente los gastos virtualmente se congelaron, pero los recursos también se estancaron, por lo que el déficit mantuvo su nivel. En este cuadro, la amplitud del déficit siguió el derrotero de la crisis: se profundizó año tras año en el período 1929-1933, luego mejoró levemente en 1934-1936, para volver a incrementarse en los inicios de la Segunda Guerra Mundial.

Las Memorias del Ministerio de Hacienda reflejan plenamente estos resultados, alejados del equilibrio presupuestario deseado por las autoridades de la época. Inicialmente, los mismos intentaron atribuirse al optimismo en la estimación previa de los recursos, que habría alentado autorizaciones de gastos excesivas respecto de los recursos efectivamente recaudados. En períodos siguientes se refirió también la necesidad de atender a un sistema educativo en crecimiento, la insuficiencia de las tarifas para financiar los servicios sanitarios en Gualeguay, Gualeguaychú y Victoria, y el desarrollo de trabajos de vialidad, para los cuales el fondo específico no resultaba suficiente. Más adelante directamente se abandonaron los intentos de justificar los déficits. En la Memoria de 1937 se argumenta que “las causas de los déficits son siempre las mismas” y se enumera entre ellas los quebrantos de la recaudación (sobreestimación de recursos), la operación de los servicios

Cuadro 1. Recursos, Gastos y Resultados de Entre Ríos. En miles de pesos corrientes

Año	Recursos		Gastos		Resultado	Resultado / Gastos %
	\$	Var %	\$	Var %		
1929	14.745		15.662		-917	-5,9
1930	15.403	4,5	16.415	4,8	-1.012	-6,2
1931	16.483	7,0	18.036	9,9	-1.553	-8,6
1932	15.059	-8,6	17.167	-4,8	-2.108	-12,3
1933	13.388	-11,1	15.788	-8,0	-2.400	-15,2
1934	14.458	8,0	16.060	1,7	-1.602	-10,0
1935	15.059	4,2	16.064	0,0	-1.005	-6,3
1936	15.523	3,1	17.322	7,8	-1.799	-10,4
1937	16.574	6,8	19.290	11,4	-2.716	-14,1
1938	20.302	22,5	21.028	9,0	-726	-3,5
1939	20.937	3,1	25.982	23,6	-5.045	-19,4
1940	21.080	0,7	26.016	0,1	-4.936	-19,0

Fuente: Memorias del Ministerio de Economía de la Provincia, Síntesis Estadística y Maleniski, 1944. Respecto de los recursos, se trata de lo efectivamente percibido, neto de los descuentos realizados por el Gobierno nacional.

Gráfico 1. Déficit Fiscal y Volumen del Comercio

Fuente: Memorias del Ministerio de Economía de la Provincia, Síntesis Estadística y Maleniski, 1944. Respecto de los recursos, se trata de lo efectivamente percibido, neto de los descuentos realizados por el Gobierno nacional.

sanitarios de los mencionados departamentos, el déficit del sistema previsional, la devolución de descuentos de emergencia previos, el combate a la langosta, los subsidios (en especie) a agricultores sin recursos y “el aumento incesante” del presupuesto educativo (Memoria 1937: 16). En cualquier caso, los desajustes permanentes entre los gastos y la recaudación fueron generando sucesivas deudas flotantes, luego consolidadas a través de sendos empréstitos.

Debe señalarse, además, que la autonomía del Consejo de Educación, de la Dirección Provincial de Vialidad y del organismo de Obras Sanitarias, probablemente favoreció los déficits crónicos en los presupuestos de estos organismos, aunque la Administración Central también mostró cuentas en “rojo”. El desempeño fiscal de los entes autónomos no se consolidaba contablemente con el resto del presupuesto público, en algunos períodos incluso ni siquiera se incorporaban los movimientos financieros respectivos en las Memorias; pero terminaba revelándose cuando la Administración Central debía hacerse cargo de sus desequilibrios, casi siempre apelando al endeudamiento.

De todas formas, los desequilibrios anuales acumulados no alcanzan a explicar el incremento de la deuda, que creció a una tasa vertiginosa. En 1930 el Estado entrerriano debía \$ 21.551.754, lo que representaba el 140% de su ingreso anual. Para 1942 la deuda total ascendía a \$ 69.063.261, alcanzando el 277% de los recursos (Memoria del Ministerio de Hacienda de 1946, capítulo XVIII). En el caso de esta última fecha habría que agregar las deudas con el Gobierno nacional, que en el año 1943 sumaban \$ 16.042.771 (Malenoski, 1944:106)

En este marco, como se dijo, el Gobierno apuntó inicialmente a realizar economías, en contradicción con las exigencias de gasto implícitas en su nuevo rol, asumido más por necesidad que por convicción. En cualquier caso, y pese a los esfuerzos llevados a cabo, los gastos se ubicaron sistemáticamente en niveles mayores, como consecuencia del tipo de servicios que atendían (administración, justicia, educación, seguridad). También en este caso las apelaciones a la necesidad de bajar los gastos fueron desapareciendo de las rendiciones de cuentas con el pasar de los años.

Para la provincia, uno de los efectos más significativos de la Gran Depresión en materia fiscal fue sin dudas el nacimiento del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Debido a la caída de la recaudación de los gravámenes sobre el comercio exterior provocada por la crisis, el Estado nacional avanzó en la creación de nuevos impuestos, principalmente a los réditos y a las transacciones, así como en la ampliación de los impuestos internos. Como se dijo, el Gobierno de Entre Ríos inicialmente se opuso, por entender que se producía imposición múltiple y se avanzaba sobre las autonomías provinciales, pero pronto viró hacia el pragmatismo para discutir

los criterios de distribución propuestos por la Nación para repartir los fondos entre la jurisdicción nacional y las provincias.

Los nuevos impuestos a las transacciones (1931) y a los réditos (1932) resultaron insuficientes para financiar al sector público nacional. Así, también se sancionaron la unificación de los impuestos internos (ley 12.139), la transformación del impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas (ley 12.143), y la prórroga del gravamen a los réditos (ley 12.147), todo ello a fines de 1934 para entrar en vigencia al inicio del año siguiente. Las tres leyes contemplaban un mecanismo de distribución entre la Nación, las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, ante la derogación de gravámenes similares a los impuestos internos por parte de las provincias y las facultades impositivas concurrentes en los otros impuestos; dando inicio a un régimen legal que regularía la coparticipación de recursos entre la Nación y las Provincias.

Los impuestos internos se habían establecido en jurisdicción nacional en 1891 y si bien se había dispuesto que fueran por un tiempo determinado (un ejercicio), pasados cuarenta años de vigencia se consideró oportuno establecer un régimen permanente, que fue dictado por la ley 12.139. Como la concurrencia de facultades respecto de los impuestos internos acarrearía problemas de doble imposición, para evitarla se planteó la unificación en jurisdicción nacional y un régimen para distribuir la recaudación respectiva, que se concretaría en una ley convenio que luego deberían ratificar las legislaturas provinciales.

Con respecto a la distribución de los fondos, el régimen disponía un complejo mecanismo que contemplaba por separado la situación de aquellos tributos a los consumos que habían reemplazado a los derogados por las catorce provincias adherentes. Éstas verían reconocida una participación conjunta igual al promedio de la recaudación efectiva de 1929-1933 incrementado en un 10%, mientras que la distribución inicial entre provincias se haría en función de la recaudación efectiva de cada una de ellas. Esta participación iría disminuyendo gradualmente hasta desaparecer de la base de distribución al cabo de diez años; como contrapartida, la detracción pasaría a ser repartida entre el conjunto de las catorce provincias, desde el 10% el primer año hasta el 100% al décimo año, según la población de cada una de las mismas. La ley 12.139 fue concediendo entonces progresivamente mayor importancia a la distribución según población, fijando reglas de juego para el largo plazo.

Respecto a los otros impuestos, a las ventas y a los réditos, también se planteó un régimen de coparticipación, pero que resultó mucho más simple: la parte de Nación fue establecida en el 82,5% y la del conjunto de provincias en el 17,5% (distribución primaria). La distribución entre las provincias (distribución secundaria) se estableció a su vez sobre la base de cuatro pro-

rrateadores: 30% según la población, 30% de acuerdo con los gastos provinciales presupuestados para 1934, 30% conforme con los recursos percibidos por cada provincia en el año anterior; y el 10% restante según la porción del impuesto a distribuir recaudado en cada provincia.

Las autoridades entrerrianas plantearon inicialmente un fuerte rechazo frente a estos cambios, del cual da cuenta la Memoria de 1933, en la que el ministro Bernardino Horne alude a la “funesta” y “extraordinaria” perturbación económica y financiera originada por la nueva normativa (Memoria 1933: 12). Allí se agrega también que para la provincia se planteaban efectos desfavorables, con los contribuyentes dando prioridad al pago de esos impuestos y postergando el cumplimiento de sus obligaciones con el fisco local, por temor a citaciones y ejecuciones. A la vez, se informa la decisión del Gobierno provincial de estudiar la doble o triple imposición creada, no aceptando la propuesta del Gobierno nacional de realizar anticipos sobre la recaudación de esos impuestos, en resguardo del principio de autonomía provincial. Al año siguiente, el mismo ministro informa la prórroga hasta 1944 del impuesto a la renta, expresando respecto de la participación de las provincias que “la desproporción en la cuota de adjudicación es evidente. La Nación retiene para sí la casi totalidad de los ingresos y entrega a las Provincias una parte ínfima. El impuesto a la renta –impuesto directo– es un recurso exclusivamente de pertenencia de los gobiernos locales, según el texto expreso de la Constitución Nacional” (Memoria 1934: 55). En la misma Memoria también se detalla una serie de superposiciones impositivas “de extrema gravedad” producidas por el mencionado impuesto respecto de la contribución directa, el régimen de ausentismo y la ley de patentes de la provincia.

En 1935, habiendo cambiado el equipo de gobierno, el nuevo ministro del área, Dr. Luis M. Rodríguez, concede al tema aún mayor relevancia; en la Memoria de ese año le dedica un capítulo entero titulado “Teoría y Práctica del sistema rentístico de la Constitución Nacional”. El mismo comienza diciendo que “conforme a las disposiciones de la ley nacional 12.147, promulgada en enero de 1935, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1944 la vigencia del impuesto a los réditos establecido por la ley 11.682, asignándose a la Nación el 82,5% del producido de ese gravamen y a las provincias y Municipalidad de Capital Federal sólo se les otorgó el 17,5%. Esta distribución constituye una irritante injusticia.” (Memoria 1935: 22). En este marco, efectúa un reclamo por el impuesto, ya que, siendo provincial la potestad de su recaudación, la Nación sólo podría recurrir al mismo en situaciones extraordinarias, reconociendo sin embargo que ése había sido el caso en 1932, cuando se produjo la sanción de la ley 11.682. A continuación, se informa que durante el año 1935 la provincia debió haber recibido algo más de \$ 520.000, pero sin embargo percibió menos de \$ 35.000, habiéndosele retenido el 93% restante “para abonar el servicio de amortización e intere-

ses de la deuda externa de los bancos garantizados" (Memoria 1935:22/23). Se alude asimismo a errores aritméticos en el cálculo de la distribución y a diversas cuestiones legales que habrían perjudicado a la provincia frente a otras.

La Memoria de 1935 también da cuenta de que la Nación retuvo en ese ejercicio más de \$ 35.000 en concepto de impuesto a los réditos que debían abonar los funcionarios públicos de Entre Ríos, no obstante lo cual continuó apremiándolos por el mismo concepto. Asimismo, se denuncia que la Dirección de Impuesto a los Réditos exige a los tenedores de títulos de la deuda provincial el pago del impuesto referido, cuestión que se entiende "en abierta contravención con claras y expresas disposiciones de la Ley fundamental" (Memoria, 1935:23), por afectar también la facultad de emitir deuda por parte de la provincia. El capítulo finaliza condenando que "por lo expuesto es fácil inferir que el poder central lesiona la autonomía financiera, base y fundamento de la autonomía política. Así es dable observar las finanzas nacionales prósperas en medio de la pobreza del Fisco provincial. Será preocupación fundamental del Gobierno interponer recursos amistosos o legales para que cese un sistema que, en caso de persistir, llevará a la ruina el andamiaje que sostiene el régimen federal del gobierno instituido por la Constitución Nacional" (Memoria 1935:23).

En definitiva, el surgimiento de la coparticipación federal de impuestos en el contexto de la depresión de los años '30 dio inicio a una larga tradición según la cual, cuando sobreviene una crisis económica, el Estado nacional tiende a avanzar de un modo u otro sobre los recursos de la provincia.

Los recursos

En los primeros años de la década analizada, el impuesto inmobiliario (la contribución directa rural y urbana y el adicional por ausentismo) explica más de una tercera parte de los recursos totales, y sumando el impuesto de patentes (antecesor de actividades lucrativas, luego ingresos brutos) y los impuestos sobre alcoholes, tabacos y naipes se llega a más del 80% del total (un prorrateo de los impuestos atrasados y sus multas mejora la participación de estos gravámenes que se observa en el cuadro de composición porcentual).

Hacia el final del período el impuesto inmobiliario pierde participación de manera significativa, reduciéndose asimismo la contribución de patentes en un 50%. El impuesto a los sellos, que aportaba entre un 11 y un 12% (aquí difícilmente hubiese montos significativos en concepto de atrasos), disminuye su aporte a un 8%. El Fondo de Vialidad¹², una creación que responde mismas no creado por mejoras, las patentes de automotores no radicados en ciudades, y el producido de algunas multas.

a la transformación del sistema de transportes, promedia un 9% de los recursos para los años 1931 a 1940, mientras que el impuesto a la herencia muestra una participación oscilante entre el 2,1% y el 5,8% del total. La recaudación de los impuestos directos provinciales (patentes y herencia) se mantiene estancada en el período, reduciéndose su participación en el total de los ingresos de un 38% de la recaudación en 1929 a un 26% en 1940. Los recursos del sistema previsional, por su parte, muestran un salto a partir del año 1938, explicado principalmente por la suba en la alícuota de los aportes personales de los docentes, que sin dudas eran el grupo más numeroso dentro del empleo público. En términos generales, entonces, el avance de la década muestra una pérdida de progresividad del régimen de percepción de recursos del Estado provincial, particularmente con una participación decreciente de los impuestos directos más importantes recaudados por la provincia, que no llega a ser compensada por los provenientes del Régimen de Coparticipación Federal.

De hecho, los aportes nacionales, que al inicio eran discrecionales y poco significativos –generalmente adoptaban la forma de una subvención nacional al sostenimiento del sistema escolar provincial– se aproximan al 28% del total hacia el final del período, absorbiendo la anterior participación de los impuestos internos a partir del desarrollo del sistema de coparticipación. Pero de aquella cifra 20 puntos porcentuales corresponden a los impuestos internos, siendo acotada la participación de los impuestos a los réditos y a las ventas, que en los años 1936 a 1940 aportan sólo el 3,5% de los recursos totales. A lo dicho sobre la progresividad, hay que agregar entonces que la creación del Régimen de Coparticipación Federal, lejos de representar una mejora en la percepción de recursos para la provincia, constituyó más bien un cambio cualitativo en el que Entre Ríos vio recortado su control sobre los ingresos. Ello principalmente debido al peso que ya tenían los impuestos directos en la provincia en el período anterior a la crisis.

Adicionalmente, la asimetría de poderes implícita en el Régimen de Coparticipación dio lugar desde sus inicios a arbitrariedades por parte de la jurisdicción federal que afectaron significativamente a la provincia. En efecto, Entre Ríos arrastraba un pasivo con la Nación desde 1899, originado en un convenio por la deuda externa de los bancos garantidos. En tales circunstancias, la coparticipación fue un recurso eficaz para que la Nación se cobrase mediante deducciones compulsivas los importes que estimaba correspondían a amortizaciones e intereses por aquel concepto. En el curso de 1935 la retención, efectuada como se dijo sobre los fondos del impuesto a los réditos, ascendió a \$ 485.495, más de la mitad del total lo que Entre Ríos debía percibir en concepto de subvenciones y coparticipación federal. En

¹³ En las exportaciones se incluyen las ventas al resto del país y al exterior.

Cuadro 2. Recursos de la provincia de Entre Ríos. En miles de pesos corrientes

Recurso / Ejercicio	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Inmobiliario (1)	4.802	5.221	5.193	4.934	4.479	4.301	4.013	4.086	4.268	4.503	4.636	4.679
Alcoholes, tabacos y naipes	2.989	2.755	2.395	1.789	1.375	1.621	145	-	-	-	-	-
Patentes	2.438	2.392	2.465	1.483	1.619	1.513	1.475	1.487	1.633	1.786	1.821	1.789
Sellos	1.776	1.728	1.968	1.770	1.482	1.338	1.261	1.266	1.499	1.722	1.757	1.759
Fondo de Vialidad	-	-	1.517	2.102	1.197	1.224	1.257	1.172	1.485	1.765	1.811	1.729
Impuesto a la Herencia	730	715	606	430	643	443	815	906	344	758	734	784
Aportes y contribuciones previsionales	490	614	753	646	520	748	644	810	779	1.382	1.774	1.674
Impuestos atrasados, multas y otros	1.370	1.378	1.286	1.455	1.398	2.895	4.999	2.104	2.923	4.054	2.692	2.809
Subvención Nacional / Coparticipación	150	600	300	450	675	375	450	3.692	3.643	4.332	5.712	5.857
Totales	14.745	15.403	16.483	15.059	13.388	14.458	15.059	15.523	16.574	20.302	20.937	21.080

(1) Inmobiliario, de acuerdo con la denominación actual incluye: contribución directa rural y urbana y el adicional por ausentismo.

Fuente: Memorias del Ministerio de Economía de la Provincia correspondientes a los períodos 1931 a 1940.

ese mismo año se produjeron las deducciones por el impuesto a los réditos que debían pagar los funcionarios provinciales. Estas retenciones forzosas motivaron una revisión del citado convenio, sobre el cual la provincia había hecho un reclamo por errores en el cálculo del monto adeudado.

Los gastos

La información disponible en las Memorias, que lamentablemente en el caso de las erogaciones es sustancialmente inferior en cantidad y calidad, muestra que el gasto público nominal del Estado provincial creció un 15%

entre 1929 y 1931, luego cayó casi un 13% acumulado hasta 1933, para volver a crecer de modo sostenido hasta 1940. Así, en general el gasto público se mantuvo e incluso creció de forma significativa en términos reales si se considera la deflación imperante.

Sin embargo, en 1934 el gasto público por habitante en Entre Ríos era un 24% inferior al promedio de las provincias (Porto, 2004: 27). Más allá de la necesidad de hacer frente a ciertas contingencias (combate de plagas), la relativa rigidez del gasto público al comienzo de la década parecería haber derivado de las limitadas funciones que cumplía el Estado provincial por la época. De hecho, el peso del gasto público sobre la actividad económica en Entre Ríos era muy bajo a inicios de los '30. Si se toma como indicador de la misma el monto en pesos moneda nacional de las exportaciones provinciales (promedio 1931-1932), se aprecia que el gasto público apenas constituía un 4% del valor exportado¹³. Otro indicador del restringido peso económico del Estado es la relación entre el gasto público y el saldo de los depósitos bancarios: en una economía de muy baja bancarización, en 1936 por cada peso moneda nacional de gasto público se registraban 4 pesos de depósitos (Síntesis Estadística 1936 y Memoria 1936). Sin embargo, cabe destacar que el sostenimiento de las erogaciones estatales en un contexto de caída de la actividad económica tendió a incrementar el peso del sector público en la economía.

Con respecto a la clasificación funcional del gasto, otra vez la información resulta poco detallada. A grandes rasgos se puede decir que entre el 68% y el 70% del gasto corría por cuenta de la Administración Central, no pudiéndose desagregar sin embargo las finalidades de administración gubernamental y seguridad de los llamados servicios económicos, ya que las partidas respectivas comprendían las funciones de gobierno, justicia, policía, servicio penitenciario, administración pública, registro civil y archivo, pero también de promoción económica. En segundo lugar, entre un 22% y un 24% del presupuesto público era explicado por el Consejo General de Educación, evidenciando la relevancia clave en la época de la función educativa en relación con los parámetros actuales. Por último, el 6% al 8% restante correspondía a la actividad de la Dirección de Vialidad, que sin dudas se consolidó en el período como un servicio clave del Estado provincial.

En cualquier caso, el gasto más importante siguió siendo durante toda la década el de personal. Esto aun cuando, según puede inferirse de las Memorias, el salario del empleo público provincial no parecía ser muy holgado en relación con el costo de vida. Los docentes, por ejemplo, que pueden ser considerados como personal calificado, percibían en 1933 una remuneración nominal media bruta de alrededor de \$ 150 por mes (estimado sobre la base a la Memoria 1933: páginas 15, 117 y 126), en un cuadro en el que

¹⁴ Respecto del costo de vida de la época, es especialmente interesante el artículo de Cecilia

“los alquileres, la carne, la leche, la calefacción, todo se mantiene como en el mejor de los tiempos...” (*El Diario de Santa Fe* del 4 de febrero de 1933). Ya en 1930 –según el mismo diario– la suma de \$ 150 apenas alcanzaba para comer a una familia tipo¹⁴.

La limitada información disponible alcanza apenas para concluir que, a diferencia de los recursos, durante el período de referencia no parece haber habido grandes cambios en la composición o en la magnitud del gasto público provincial en relación con la actividad económica local.

Conclusiones

La Gran Depresión dejó al desnudo con particular crudeza los problemas que habían signado a la economía provincial durante su largo período de estancamiento relativo, iniciado a fines del siglo XIX, en el momento de auge del Modelo Primario Exportador en la Argentina. La matriz productiva local, comparativamente poco diversificada (primarizada), el aislamiento geográfico, las brechas de infraestructura y el rezago tecnológico, constituían dificultades estructurales que el Estado entrerriano no estaba en condiciones de afrontar, incluso antes de la Gran Depresión.

El comienzo de la crisis golpeó así fuertemente a la economía provincial. A diferencia de otros distritos en los que el proceso de concentración poblacional en grandes ciudades y de urbanización en general ya habían impulsado un cierto desarrollo industrial *ad-hoc* en las décadas previas; las condiciones para una reorientación de la actividad económica se presentaban más distantes y complejas en Entre Ríos. Para empeorar las cosas, la teoría económica y los criterios de manejo de las finanzas públicas de la época no constituían herramientas adecuadas para las nuevas circunstancias, por lo que la intervención pública estuvo marcada por una importante cuota de inercia y aproximación por prueba y error¹⁵.

De hecho, en los primeros años de la década, el esfuerzo del Gobierno local, por su orientación social pero también por una errónea caracterización sobre los alcances de la crisis, se dirigió a promover la diversificación agrícola. Unos de los principales beneficiarios de esta política fueron los pequeños y medianos productores rurales, algunos de los cuales incluso lograron mejorar su situación y acceder a la propiedad de la tierra que tra-

Briones Lanata: Methodological revision of the cost of living index of the city of Buenos Aires, 1933-1945. *Estatística e Sociedade*, Porto Alegre, pp.24-41, N° 2 nov. 2012.

¹⁵ Lo mismo ocurría, sobre todo en los años iniciales de la Gran Depresión, tanto en el orden internacional como nacional, sin perjuicio de los “keynesianos” antes de Keynes, incluido Hipólito Yrigoyen y su caracterización de la política fiscal compensatoria (Rapoport; 2000:151).

bajaban en el transcurso de la década. Al mismo tiempo, especialmente las políticas seguidas en relación con la ganadería bovina y la industria de la carne, tuvieron como destinatarios privilegiados a los sectores más poderosos y tradicionales de la provincia, dedicados históricamente a esta actividad. En cambio, no hubo en general políticas destinadas a atender la situación particular de los sectores trabajadores rurales y urbanos, que quedaron librados a su suerte en el marco de la depresión económica.

Algunos años más tarde, habiéndose finalmente acusado recibo de la naturaleza de la crisis y de las transformaciones estructurales que la misma estaba impulsando en el orden global, el Gobierno provincial terminó reconociendo la necesidad de promover la industrialización. Sin embargo, este objetivo fue acometido con una ambición restringida fundamentalmente al desarrollo de las llamadas "industrias naturales", es decir aquellas basadas sobre la elaboración de la producción primaria local; y sobre todo, con una variedad y calidad limitada de instrumentos de política económica.

En ambos períodos se entendió que el Estado debía asumir un rol importante. Pero, sobre todo en lo que respecta al cambio estructural, las nuevas funciones fueron abordadas en la práctica con contradicciones y mucho de pragmatismo. Una razón –y a la vez un reflejo– fundamental de ello fue que el Estado provincial enfrentó serias limitaciones presupuestarias para sostener su funcionamiento y acometer sus nuevas tareas, lo cual se manifestó en niveles de déficit y endeudamiento crecientes.

Durante la década de los '30, el Gobierno entrerriano logró mantener los niveles del gasto público, cumpliendo así un papel importante especialmente en materia de educación y organización jurídica. Pero la estructura del gasto no sufrió grandes cambios, y particularmente no se reorientó a atender las necesidades sociales más urgentes, que eran sin dudas las de los sectores trabajadores rurales y urbanos. En el caso de los recursos, la recaudación provincial se estancó durante el período (salvo en los años 1931 y 1932 cuando cayó), mientras que los tributos directos (que gravan la riqueza) fueron perdiendo incidencia en el total. Sacando algunos adicionales al impuesto inmobiliario, no se crearon nuevos impuestos destinados a gravar a los contribuyentes que estaban en mejores condiciones relativas de tributar.

En este cuadro, desde el Estado nacional, lejos de compensar la situación se tendió a agravarla: más allá de cierto apoyo puntual en algunos programas (como el combate de plagas), los efectos locales más importantes de su intervención se vincularon con la detracción de recursos y la pérdida de progresividad tributaria que implicó el surgimiento del Régimen de Coparticipación; los descuentos compulsivos por las deudas impositivas y financieras previas (bancos garantidos); y la defensa de los intereses del monopolio de los frigoríficos extranjeros en perjuicio de la planta de

Guaaleguaychú (cuota de carnes).

Considerado globalmente, entonces, el intervencionismo del Estado entrerriano en la Gran Depresión tuvo por beneficiarios privilegiados a los grupos sociales poseedores, y sobre todo a los más poderosos; además fue financiado con déficits crecientes, que se afrontaron mediante el endeudamiento público que, como es sabido, es uno de los principales recursos para la valorización del capital ocioso en el marco de toda crisis. En el punto más crítico de la depresión, no dudó en apelarse al recorte y el retraso en el pago de los salarios de los empleados públicos, que de por sí ya eran bastante exigüos (lamentablemente, no sería la última vez que se echaría mano a tales mecanismos de financiamiento).

Así, más allá de los discursos y las declaraciones de preocupación por los pobres y desheredados reflejados en las Memorias, las decisiones concretas del Estado provincial configuraron una situación en la que el aporte de los grandes propietarios fue poco significativo, sobre todo en relación con sus posibilidades relativas, mientras que el grueso de los costos económicos y sociales fueron afrontados por los sectores desposeídos, especialmente por los trabajadores rurales y urbanos. El estudio del caso de Entre Ríos durante la Gran Depresión revela entonces que el ajuste frente a la crisis fue descargado principalmente sobre los trabajadores.

En definitiva, en comparación con otras jurisdicciones, el Estado entrerriano tal vez haya encarado objetivos y funciones, a la vez que apelado a herramientas, relativamente 'creativas' y novedosas para la época durante la década de los '30. Sin embargo, ello no obstó para que, al igual que en el nivel nacional, en Entre Ríos se haya replicado el mismo patrón de un Estado con nuevas funciones, pero dirigidas esencialmente a la atención de los intereses sociales de los mismos beneficiarios de antaño. Habría que esperar a la década siguiente para cambios más radicales en la orientación económica y social de la intervención pública.

Bibliografía

- Bulmer-Thomas, Víctor (2010). *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Biasizo, Rogelio José (2015). *Economía de Entre Ríos en el período de intervencionismo conservador (1930-1945)*. Paraná, Entre Ríos: Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Consejo Federal de Inversiones (CFI). Plan DESER (1967). *Compilación Estadística de la Provincia de Entre Ríos*. Tres tomos. Repositorio de documentación del CFI.
- Henchoz, Marcos Albérico (2013). *La migración interna en el sudeste entrerriano*

- hacia 1940*. Tiempo de Gestión - Nº 15 - Julio 2013 - Semestral | Facultad de Ciencias de la Gestión - UADER, pp 29-44
- Ferreres, Orlando (2005). *Dos Siglos de Economía Argentina*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Galbraith, John K. (1965). *El Crac del 29*. Barcelona: Editorial Ariel
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998). *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto*. Buenos Aires: Emecé.
- Hobsbawm, Eric (1999); *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica Grijalbo Mondadori.
- Malenoski, Jorge Alberto, (1944). *Tesis Doctoral: La Deuda Pública de la Provincia de Entre Ríos*. Publicado en Biblioteca Digital de la Facultas de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, consultado el 7 de agosto de 2016: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0309_MalenoskiJA.pdf.
- Mathieu, Mario; Rodríguez, Leandro; Lambruschini, Victoria (2015). "La Economía de Entre Ríos en el Período de Auge del Modelo Primario Exportador. Un Enfoque Comparativo en base a los Censos de 1895 y 1914." en Carina Giletta y Bernardo Carrizo (Compiladores). *IV Congreso de Historia e Historiografía*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias, p. 576-593.
- Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la Provincia de Entre Ríos. *Memorias de los Años 1931, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937, 1938, 1939 y 1940*.
- Porto, Alberto (2004). "Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12" en *Finanzas Públicas Sub-nacionales: La Experiencia Argentina*. La Plata: Departamento de Economía de la UNLP.
- Rapoport, Mario (2000). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Reula, Filiberto (1971). *Historia de Entre Ríos*. Tomos II y III. Santa Fe: Librería y Editorial Castelleví S.A.
- Síntesis Estadística del Ministerio de Gobierno, 1933, 1936 y 1940
- Veronesi, Nélida Teresa. *Introducción a la Historia del Frigorífico Gualaguaychú*. Publicado en Gualepedia - Enciclopedia Digital de Gualaguaychú, consultado el 6 de agosto de 2016: <http://www.gualepedia.com.ar/el-frigorifico-gualeguaychu/introduccion-a-la-historia-del-frigorifico-gualeguaychu>.
- Vitelli, Guillermo (2012). *Los Dos Siglos de la Argentina. Historia Económica Comparada*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"-Universidad Nacional de Quilmes.