

Mesa 69

Saberes de Estado, burocracias y administración pública

Coordinadores: Mariano Plotkin, Diego Pereyra y Claudia Daniel

Título de la ponencia: “Hacer la ley. Legisladores, técnicos y representantes de intereses sectoriales, 1930-1943”

Autor: Ana Virginia Persello

Pertenencia institucional: UNR-CIUNR-CEHP

DNI 11817429

Correo electrónico: vpersello@gmail

Introducción

“El reinado de los especialistas ha sido, en todas las épocas, el signo del desfallecimiento político de los gobernantes. Cuando los hombres políticos no saben lo que quieren tienden demasiado a atrincherarse detrás de los especialistas. En el orden económico como en las cuestiones de política general es la voluntad de los gobernantes la que debe determinar la solución. Los especialistas están encargados de buscar luego los medios técnicos necesarios para traducir dicha solución en realidad. Ahora bien, la restauración de la economía mundial no es, de ningún modo, un problema de técnica económica; es una cuestión puramente política”. “Hombres políticos o peritos”, George Bernhard. París, junio 1933; publicado en *La Nación*, julio 8 1933

La crisis y el consiguiente crecimiento de la esfera de intervención del Estado implicaron también la ampliación de sus aparatos y la redefinición de la frontera entre lo público y lo privado. A lo largo de toda la década del '30, las políticas instrumentadas con el objetivo de volver al equilibrio precedente produjeron transformaciones que diagramaron un orden nuevo, punto de no retorno en cuanto a la centralidad que adquirió la industria, las relaciones entre los sectores productivos y el intervencionismo estatal. Es posible, de hecho, periodizar la década que se inició con medidas ortodoxas; recién hacia 1933 se produjo un salto cualitativo en cuanto a la redefinición del rol del Estado –aunque se apelara a argumentaciones provenientes del liberalismo- y se cerró con la aceptación de que los cambios eran irreversibles; cambiaron los equipos de gobierno; se ensayaron medidas que, adaptadas al caso argentino, se nutrían y fundamentaban en la experiencia externa; se complejizó la administración pública a través de la creación de un sinnúmero de agencias en las que el mundo de los negocios se interceptaba con técnicos y con funcionarios y se argumentó que la racionalidad y la

eficiencia debían ser las metas a arribar¹. No es nuestra intención referirnos puntualmente a ese proceso, sino a uno de sus aspectos: la diagramación de la ley, cuestión que supuso las mismas intersecciones entre el mundo de la política, de la academia -Institutos (Argentino de Estudios Legislativos, Agrario Argentino, de Economía y Legislación Rural, de Estadística, etc.), los Colegios Profesionales y Centros (de Ciencias Económicas, de Ingeniería, etc.)- y de los intereses nucleados en sus respectivas corporaciones, bajo la forma de la consulta, las encuestas o la conformación de comisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo y se proyectaron iniciativas para institucionalizar esa participación en el Parlamento atravesadas por un debate en torno a la legitimidad y la representación.

Los técnicos

A principios de 1936, la UIA presentó al Poder Ejecutivo una extensa nota pidiendo la convocatoria de sesiones legislativas extraordinarias para suspender la aplicación de la ley 11729 hasta tanto se la sustituyera por otra que contemplara los intereses de empleadores y empleados “sin enfrentarlos ni introducir entre ellos elementos de discordia y perturbación”. El conflicto se originaba en la interpretación de la ley. Cuando fue sancionada los miembros informantes del proyecto en el Congreso excluyeron de sus alcances a los obreros industriales, sin embargo, la justicia llamada a expedirse, entendió que estando los talleres y fábricas regidos por el Código de Comercio, la reforma en cuestión los alcanzaba. Las indemnizaciones, según la corporación, obligaban a los industriales a hacer reservas en sus balances; las vacaciones no traducían solamente un aumento en el renglón de sueldos y salarios, en el costo de la mano de obra, sino que en algunas industrias demandaban paralizaciones del trabajo; las indemnizaciones por enfermedad “inculpable” alcanzaban cantidades impresionantes y, en tanto el Código no establecía cómo habría de probarse, posibilitaban la utilización de certificados médicos “de favor” y el preaviso, aun cuando el despido estuviera justificado, obligaba al pago de uno o dos meses de salarios. La ley, que se presentaba como igualitaria, a poco que se la analizaba demostraba su parcialidad. Dos consideraciones la invalidaban y la hacían inaplicable por falta de equidad, concluía: las cargas económicas que representan para el empleador son

¹ Nos hemos referido ya a esa modalidad que, siguiendo a P. Rosanvallon, denominamos “estado consultivo” en otros trabajos

confiscatorias y las obligaciones que éste debe soportar no tienen paralelismo con las del empleado u obrero.

Rápidamente la prensa se hizo eco y abordó una de las derivaciones posibles de la cuestión: la necesidad de la claridad de la ley. Un texto legal es más perfecto cuanto menos imponga la necesidad de entrar en el terreno de las interpretaciones. Y de allí surgió la reflexión en torno a las capacidades que requería la tarea de legislar. ¿Bastaba que los comicios ungieran a un ciudadano diputado o senador para suponerla o era indispensable recurrir a la colaboración técnica? La Nación, que se hizo cargo de la “sorpresa” y la “perplejidad” que había provocado la aplicación de la ley 11729, entrevistó a un especialista en la materia, Julio Oscar Ojea, abogado del foro de Mercedes (Buenos Aires) y miembro del Instituto Argentino de Estudios Legislativos, una sección de especialización de la Federación Argentina del Colegio de Abogados creada a fines de 1935.

El Instituto surgió de una modificación de la estructura y funcionamiento de la Comisión Permanente de Estudios Legislativos que había instituido la segunda Conferencia Nacional de Abogados reunida en Córdoba en 1926 y su objetivo era “propender al estudio y redacción de las leyes, y asesorar como cuerpo técnico a los poderes públicos en cuestiones jurídicas de interés general”. Contaba con comisiones que cubrían prácticamente todo lo legible: de Derecho Civil, Economía, Finanzas y Estadística, Derecho Administrativo y Legislación laboral y cada una de ellas estaba integrada por prestigiosos juristas y economistas que, a su vez, ocupaban o habían ocupado posiciones en la administración pública o en el Congreso. Héctor Lafaille presidía la sección Derecho Civil, Alejandro Ruzo, Economía y Finanzas en la que participaban Guillermo Garbarini Islas, Alfredo Schaffroth, Mario de Tezanos Pinto; Leónidas Anastasi y Dardo Rietti estaban en Legislación del Trabajo; Rafael Bielsa, Eduardo Crespo y Horacio Correa Luna, en Derecho Administrativo. Tenía relatores especializados, secciones permanentes y accidentales en las sedes de los colegios de abogados del país y corresponsales en el extranjero para obtener información sobre las novedades en doctrina y legislación. Y desde su creación se dedicaron a estudiar y proponer enmiendas a los proyectos de reforma del Código Civil, las leyes que fueron configurando el nuevo sistema tributario –combinadamente en las comisiones de economía y derecho administrativo-, el Código de Trabajo y la ley de asociaciones profesionales; los proyectos sobre registro nacional de bienes de los funcionarios públicos y las bases para la organización de las instituciones autárquicas.

El organismo buscaba la forma de “depurar y disciplinar el proceso de elaboración de la ley, librándola de la improvisación, que subvierte su finalidad y esencia”. Recuperaban a León Duguit – la ley “es el acto por el cual el Estado formula una regla de derecho objetivo, o establece reglas u organiza instituciones destinadas a asegurar el cumplimiento de una regla de derecho objetivo”- para concluir que era necesario determinar normas reguladoras de la función de legislar para todas las etapas que el proceso implicaba: análisis de sus disposiciones, doctrina y legislación comparada, adaptación al medio, coordinación, sencillez y claridad de los preceptos para llegar al fin que se perseguía, de lo contrario las fallas podían ocasionar graves perturbaciones al grupo social sobre el que la sanción recaía.

En la mayoría de los países del mundo, sostenía Ojea, los inconvenientes se salvan con la organización de oficinas técnicas que, de hecho, en el momento de su constitución fueron resistidas por las cámaras y sus comisiones internas². En el caso argentino funcionaba una Oficina de Información Parlamentaria, inspirada en Estados Unidos y Gran Bretaña, que actuaba como relatora de antecedentes para la ley, dirigida por J. Ladman, que para el jurista entrevistado por La Nación no era suficiente. El carácter que se le daba al Instituto de Estudios Legislativos, en cambio, era el de gabinete elaborador de la ley. Presentaba sus dictámenes o conclusiones en asambleas en las que se reunían sus miembros con representantes del gobierno y ex magistrados.

Ojea justificaba la creación del Instituto en las deficiencias del parlamento en cuanto se refería a técnica legislativa. El cuestionamiento a la labor parlamentaria, de hecho, no era privativo del jurista. Estaba instalado desde hacía largo tiempo y presente en la prensa, los publicistas y los mismos políticos y legisladores. Los problemas que más habitualmente formaban parte de la crítica se referían a la propia rutina del trabajo parlamentario y la costumbre de aprobar despachos con demasiada rapidez en pocos días al final del período de sesiones. Pero también en la deficiencia de los proyectos, el desconocimiento de las materias sobre las que se legislaba, las fallas de coordinación, vocabulario y redacción y la ausencia de estadísticas. Esto, en general, no implicaba afirmar que la tarea debía pasar a manos exclusivamente técnicas sino que debía armonizarse experiencia y teoría, mandato representativo y conocimiento especializado. Y, además, en los años '30 es recurrente la referencia a la necesidad de la colaboración

² Se refiere a la Société de Legislation Etrangère y la Société d'Études Legislatives en Francia; en Alemania, la Deutscher Juristentag; en los Estados Unidos el Bureau of Comparative Legislation y The Legislative Counsel; en Gran Bretaña, el Parliamentary Council's Office; en Bélgica, el Institut de Droit Comparé, y en Italia, el Instituto de Studi Legislativi.

de las “fuerzas vivas” antes de la sanción de cualquier medida para evitar inconvenientes posteriores en su aplicación y aceptación.

En esa coyuntura, los expertos no eran ajenos a la diagramación de la ley y aunque su participación no estaba institucionalizada y no necesariamente implicaba que sus conclusiones fueran aceptadas, asumía diferentes formas. Una de ellas era la encuesta, aplicada, por ejemplo, cuando una comisión especial del parlamento se abocó al estudio de los presupuestos de las reparticiones autárquicas con el objetivo de preparar un proyecto de ley que regulara y unificara su funcionamiento³. Los llamados a pronunciarse fueron los contadores A. Schaffroth, Juan Bayetto, Alfredo Labougle y Dívico A. Furnkorn. Schaffroth, era miembro del Instituto Argentino de Estudios Legislativos. Bayetto, tenía una larga trayectoria en la administración y en la universidad, se había desempeñado como subsecretario de Hacienda de la Nación durante el gobierno de Uriburu, había sido presidente de la comisión de estudio del régimen administrativo de los FF. CC. del Estado, delegado de la Universidad en la administración del Museo Social Argentino, era profesor titular de Contabilidad Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y decano de la misma desde 1936, miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas⁴ y asesor técnico de la comisión especial del Senado para la reforma de la ley de contabilidad. Dívico A. Furnkorn era profesor adjunto y Alberto Labougle, profesor titular de finanzas, presidente de la Academia de Ciencias Económicas entre 1928 y 1929 y en ese momento presidente de la Contaduría General de la Nación.

Las comisiones creadas ad hoc fueron otra de las formas de intervención de los peritos en la factura de las leyes. En abril de 1936 una resolución del Ministro de Agricultura, Miguel Ángel Cárcano, encomendó a una comisión de técnicos el estudio y redacción de un anteproyecto de ley de protección la creador de nuevas variedades de plantas. Además de que la ley que se proyectara estimularía al seleccionador, -sostuvo Cárcano- se podrá, además, “ofrecer a los egresados de las facultades de agronomía, con aptitudes

³ CDDS, T. VI, r.54, enero 13 1937:328- 419

⁴ En 1935 asumió la presidencia de la Academia Mario Sáenz juntamente con Miguel Angel Cárcano, Alejandro M. Unsain, José González Galé y José Barrau, vicepresidente 1º, vicepresidente 2º, secretario y tesorero, respectivamente y ocuparon los cargos de directores y secretarios de sección: de economía social, director, Telémaco Susini; secretario, Vicente F. López. De finanzas: director, Salvador Oría; secretario, Santiago B. Zaccheo. De producción: director, Ricardo J. Davel; secretario, José Arce. De régimen bancario y comercial: director, Pedro J. Balocco; secretario, Carlos Alfredo Tornquist. De poderes, reglamento e interpretación: director, Celestino I. Marcó; secretario, Emilio Ravignani. De investigaciones de la historia económica: director, Ricardo Levene; secretario, Diego Luis Molinari.

especiales para la genética, un campo propicio para sus actividades, en una profesión que, hasta hoy, no ha presentado aliciente comercial por las dificultades que encierra y por el desamparo legal en que se ha debido desarrollar, no obstante ser merecedora de la gratitud del productor y del apoyo del Estado”. Y en 1937, con el fin de proyectar una ley nacional de fomento de la investigación agraria, tendiente a organizar en forma permanente el sostenimiento de las estaciones experimentales y laboratorios, dotando a cada zona con los establecimientos técnicos que las necesidades de la agricultura reclamaban, nombró una comisión de ingenieros agrónomos presidida por F. Pedro Marotta, presidente entre 1932 y 1937 de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, del Centro de Ingenieros Agrónomos y decano de la facultad respectiva entre 1927 y 1931 y 1936 y 1940 y con una larga carrera en la administración.

La ley propuesta creaba un régimen unitario de investigación y experimentación, centralizando todos los organismos que se consagraran a estas tareas y diferenciándolas de la enseñanza agrícola. Proponía establecer una comisión nacional como entidad autónoma, dependiente del Ministerio de Agricultura, constituida por cinco miembros, uno de los cuales representaría al P. E. y los otros a las facultades de Agronomía y Veterinaria, Academia de Agronomía y cooperativas agrícolas, con lo cual quienes diagramaban la ley participarían también de su implementación.

Los abogados, tal como plantea Eduardo Zimmermann⁵, predominaban dentro de los grupos gobernantes desde el proceso mismo de constitución del estado nacional y se sentían legitimados para intervenir en el proceso de diagramación de las leyes. Los contadores y “economistas”⁶ se estaban imponiendo gradualmente como portadores de un saber legítimo y constituyendo un doble espacio de ejercicio profesional, en el estado y en la academia. En 1890, producto de la crisis, se creó la primera Escuela de Comercio, según un proyecto de Víctor M. Molina, diputado nacional en ese momento y más tarde ministro de hacienda; en 1910 se fundó, a instancias de Joaquín V. González, el Instituto de Altos Estudios Económicos que se incorporó a la Universidad de Buenos Aires en 1911 y en 1913 (ley 9254) se creó la Facultad, tenía 227 inscriptos. En 1938 los contadores públicos eran 1581 y 175 los doctores en ciencias económicas. En los años '30, nuevamente la crisis, les otorgó centralidad. Raúl Prebisch, fue la figura dominante y tuvo participación en la mayoría de las iniciativas legislativas que se

⁵ Zimmermann, Eduardo. “Elites técnicas y estatales: abogados y juristas”, Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política, año 3, n° 6, septiembre 2010

⁶ Plotkin, Mariano. “Saberes de Estado” y Caravaca, Jimena. “Algunas claves para pensar el proceso de formación del campo de la economía estatal en la Argentina”, Boletín... *op.cit.*

impusieron desde septiembre de 1930. A lo largo de la década los contadores estaban embarcados en disputas en torno a la incumbencia profesional y, además, se estaban produciendo cambios en los planes de estudios de las respectivas carreras.

En septiembre de 1934, el proyecto presentado en el Senado por Serrey sobre equiparación de títulos de contador público expedidos por la Nación y las provincias suscitó presentaciones de las dos entidades que nucleaban a dichos profesionales: la Federación de Colegios de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores Públicos Nacionales, oponiéndose y la Asociación de Contadores Públicos, apoyándola. Los primeros sostenían que, de sancionarse, la ley implicaría un retroceso en la cultura especializada por la que se bregó durante cuarenta años para dotar al país de peritos especializados en materia económica y comercial. Los contadores provinciales obtenían su título mediante un examen ante los tribunales de cuentas o de comercio, no seguían estudios regulares, ni planes coordinados referentes a las asignaturas básicas de los programas que regían en los institutos oficiales. La preparación insuficiente se supliría con un reconocimiento legal. Los nacionales, cursaban cinco años de bachillerato mercantil necesarios para el ingreso a la carrera que requería cuatro años más. Los segundos, expresaban que la oposición de la Federación era excesiva y se originaba en la incomprensión de la ley proyectada que sólo nacionalizaba los títulos provinciales acabando con la dualidad y para lo sucesivo sólo serían considerados los títulos expedidos por la Facultad de Ciencias Económicas, las escuelas de comercio de la Nación y las de provincia a la que se concediera equiparación. El proyecto, además, resolvía una situación injusta: los profesionales de países limítrofes podían ejercer la profesión aun cuando los planes de estudio fueran inferiores a los que regían en el país. Por otra parte, todavía actuaban contadores graduados en la primera escuela de comercio y el plan de 26 materias para optar al doctorado en ciencias económicas se había establecido recién en 1932, por lo cual no podía desconocerse la capacidad e idoneidad de quienes aprobaron sus cursos en años anteriores.

La Federación presentó otro proyecto en cuyos fundamentos y articulado se prevé que la administración nacional, reparticiones autónomas, intervenciones o comisiones federales llenen los cargos técnicos con contadores públicos nacionales y los puestos auxiliares con peritos mercantiles, sin afectar a quienes desempeñaran tales funciones en ese momento.

Cuando el Senado aprobó la iniciativa se produjo una huelga estudiantil en la Facultad de Ciencias Económicas. La comisión de Legislación General de la Cámara de

Diputados le introdujo modificaciones tendientes a contemplar los derechos de los profesionales provinciales que estaban en ejercicio de la profesión, pero disponiendo para lo futuro que sólo sería válido el título expedido en todo el territorio de la República exclusivamente por universidades nacionales. Antes del tratamiento de la ley en el recinto los colegios profesionales ejercían presión. Una delegación presidida por el decano de la Facultad, Enrique César Urien, se entrevistó con la comisión para solicitar que no se otorguen validez a títulos obtenidos fuera de la Facultad y, además, que se vincule en el despacho la ley reglamentaria de la profesión. El diputado Miguel Ángel Cárcano fue quien se hizo cargo de presentar la moción para incluir esta última cuestión. El comité de la Capital de la UCR, a través de Julián Sancerni Giménez y Emilio Ravignani, instó a los diputados de su partido a rechazar el proyecto Serrey.

En julio de 1936, el nuevo decano, Bayetto introdujo cambios en el plan de estudios para entrar en vigencia en 1937, que implicaban equiparar en los cursos de contadores de las escuelas superiores de comercio el plan de estudios vigente en los cursos similares de la F. de C. Económicas de la UN de Buenos Aires para evitar que los egresados de las mismas se encontraran en inferioridad de condiciones para el ejercicio de la profesión. En agosto de 1937, respondiendo a un pedido del decano, el ministro de Hacienda dispuso que los alumnos de la Facultad tuvieran acceso a las dependencias de ese departamento para conocer prácticamente las modalidades de la organización administrativa, con lo cual los alumnos inscriptos en el Instituto de Administración Pública podrían concurrir a la Dirección General de Réditos y Administraciones de Impuestos Internos y Contribución Territorial. Y, en octubre, resolvió que los cargos de la Superintendencia de Seguros serían confiados a profesionales. Una nota del Centro de Estudiantes de la Facultad dirigida al ministro expresaba que “al orientar los poderes públicos la función administrativa de acuerdo con la idoneidad requerida para su desempeño, realizan verdadera labor de reconocimiento a los títulos que expide la Universidad, y que acreditan un valioso bagaje de conocimientos de más importancia en su aplicación cuando se trata de cargos eminentemente técnicos”

Algo similar ocurría con los ingenieros agrónomos que, en 1938 eran 1152, egresados de las Facultades de Buenos Aires, La Plata y el Litoral. En 1937 se elaboró un nuevo plan de estudios, coincidiendo con la designación de F. Pedro Marotta como decano, quien en el acto de colación de grados de 1938, se refirió a los avances en el desarrollo de las ciencias agrarias y rescató que de la facultad salían los funcionarios para los

organismos nacionales y provinciales porque el país había comprendido la utilidad de su empleo.

Los agrónomos, al igual que los contadores, reclamaban un lugar en el Estado, a la par que defendían a la Universidad como el lugar de su formación. En 1937, cuando se dio a conocer un proyecto elaborado por técnicos para reformular la Dirección de Enseñanza Agrícola del Ministerio de Agricultura, una delegación del Centro de Ingenieros Agrónomos, presidida por su vicepresidente, Luis A. Polledo, se entrevistó con el ministro, para exponer los puntos de vista de la entidad. La enseñanza agrícola debía ser intensificada y especialmente en su aspecto técnico y práctico y multiplicarse constantemente en relación directa con el gran desarrollo de la producción agraria nacional y la creación de un organismo autárquico, regido por un consejo nacional de enseñanza agrícola bajo la dependencia del M. de Agricultura, haría ganar en intensidad y eficiencia a esta enseñanza, orientándola y ordenándola en sus múltiples aspectos: técnico, práctico y extensivo; del hogar agrícola, instrucción libre, etc. Aunque, se manifestaron en desacuerdo en cuanto a la enseñanza superior que importa el estudio de la ciencia agronómica, la que al igual que las otras ciencias, expresaron, es y será siempre función privativa de las universidades, porque la instrucción superior importa una función profesional científica y social que debe estar bajo la común inspiración de la ciencia, requiriéndose para dichos estudios una sólida cultura general, completada en la aprobación del plan de estudios de nuestra enseñanza secundaria para cursar luego los superiores, dentro de un ciclo de años que se consideren necesarios, que eran cinco en la Facultad de Agronomía y Veterinaria de Buenos Aires. El M. de Agricultura no debe, sostenían, como lo propone la comisión, intervenir en la enseñanza superior mediante la creación de establecimientos que expidan títulos de ingenieros rurales en el breve término de 3 años y sin la exigencia previa de una sólida cultura general lo cual significaría invadir las funciones de las universidades, pues la formación de técnicos debe dejarse librada a las facultades correspondientes y desecharse el propósito de fundar otros institutos de carácter superior, que no tendrían objeto, irrogarían grandes gastos y crearían serios inconvenientes.

Legisladores y técnicos

En esa misma coyuntura, el propio parlamento se hizo cargo de la cuestión de la diagramación de las leyes y comenzó a revisarse el supuesto de que entre 158 representantes del pueblo se contaría siempre con expertos en materias disímiles que

contarían con información precisa en dependencias idóneas del Estado o por informes proporcionados por los propios ministros de lo cual surgiría la acumulación conveniente de datos a fin de que las leyes respondieran a la necesidad y tuvieran una contextura adecuada. Se sesionaba poco, por tiempos breves, se interrumpía el quórum con mucha frecuencia y se acudía escasamente a las comisiones que eran apenas antecámaras o pasillos de tránsito. La amplitud del número de legisladores que, por otra parte tenía los inconvenientes prácticos de toda asamblea numerosa para deliberar y acordar, no resolvía el problema de la pericia. Para salvarlo se elaboraron iniciativas en el interior de todos los grupos políticos que fueron presentadas a la Cámara de Diputados. En 1936, Francisco Eyto, el legislador radical presentó un proyecto de resolución demandando la creación de una Oficina Técnico-consultiva y de Información Parlamentaria y la bancada demócrata nacional otro proponiendo la creación de un cuerpo de consejeros técnicos. La tercera provino del socialismo e implicaba reformar el reglamento interno de la Cámara de Diputados en el capítulo VII que regulaba el funcionamiento de las comisiones y recuperaba los anteriores⁷. En el primer caso se trataba de una comisión de peritos (12) elegidos por concurso. En el segundo, de asesores de las comisiones internas nombrados por cada una de ellas y también designados por concurso. Establecía, además, que éstas debían, en el momento de abocarse al estudio de un asunto, consultar a los organismos públicos o privados especializados (oficinas técnicas, ministerios, tribunales, reparticiones autónomas, facultades, institutos, academias, asociaciones profesionales creadas con fines de interés general) y hacía recaer en el cuerpo diplomático la actualización de la legislación comparada. La discusión en la Cámara unificó los proyectos.

Eyto hizo hincapié en las dificultades de la Oficina de Información Parlamentaria para cumplir con su cometido por carecer de la organización adecuada y del personal necesario. El cuerpo de peritos que proponía las evitaría. Rodolfo Corominas Segura fundamentó la iniciativa demócrata. Recurrió a la tradición del Consejo de Estado de Napoleón y organismos creados con ese fin en Europa y Estados Unidos y citó *Anarquía o jerarquía*, el libro donde Salvador de Madariaga sostenía que “la democracia moderna, por la nueva fuerza de las cosas, va transfiriendo a especialistas oscuros y políticamente irresponsables la soberanía que se supone residir en el pueblo”. No era eso lo que el proyecto pretendía, dijo. El asesoramiento técnico

⁷ CDDS, T. IV, r. 36, noviembre 26 1936: 731-734, 739-55

propuesto debía tener el valor de un consejo. El criterio del legislador debía predominar. Y se refirió también al libro de Joseph Barthelemy, *El trabajo parlamentario y el régimen de las comisiones*, que prevenía sobre el rol paradójal y a veces excesivo de los cuerpos técnicos que se transformaban en mesas directivas oficiales de las comisiones consagrando la confusión de poderes y apelaba a que los parlamentarios realizaran el esfuerzo de conocer el problema sobre el que dictaminaban. E incorporaba otra de las cuestiones que formaban parte del debate en torno a la representación, la participación de los intereses comerciales, industriales, científicos, artísticos para concluir que no era optimista respecto de lo que podía obtenerse por el fraccionamiento para llegar a una imagen de conjunto y homogénea, más bien podía esperarse que esos intereses chocaran violentamente. El relato que Barthou hacía en *El Político*, del parlamento francés de 1919 integrado por técnicos, especialistas y hombres que representaban todos los intereses sociales, mostraba la decepción de un sistema semejante.

“(…) El corporativismo y la organización de los cuerpos legislativos, dando participación a los distintos intereses, reconocen como fundamento el argumento de que, en lugar de venir a formar las Cámaras, para decidir sobre toda clase de materias, hombres elegidos por la voluntad popular sin consideración a la especialidad de sus conocimientos, deben venir hombres tomados dentro de las distintas actividades comerciales, industriales, científicas, artísticas, etc. Esto nos permitirá ver, en alguna medida, lo que puedan aportar los especialistas.

No soy optimista respecto a lo que puede obtenerse por el fraccionamiento de los distintos intereses de la colectividad, para obtener luego una imagen de conjunto y homogénea; me parece que ello más bien sería propicio a determinar el choque violento de esos mismos intereses. Pero tenemos el deber de hacer todas las experiencias necesarias, sobre todo si ellas no son ocasionadas ni a perjuicios ni a riesgos”.

Eyto, tratando de distanciarse, sostuvo que la comisión que proponía, aunque inspirada en la cámara italiana, no tenía el mismo “sentido corporativista”. Las objeciones más fuertes las plantearon los socialistas y dentro del radicalismo, Tamborini. Repetto, reivindicó la necesidad de asesoramiento técnico en la medida en que no fuera en detrimento del político y cuestionó la creación de oficinas que “degeneran pronto en hongos burocráticos de crecimiento interminable”. Tamborini sostuvo que la excesiva insistencia en el asesoramiento técnico, llegaba al extremo de “suscitar el equívoco de que se pretendiera una substitución vergonzante o subrepticia del diputado por el técnico, para dar pábulo a ideas corporativistas, tan vastamente discutidas en el momento actual y que, desde luego, no comparto en modo alguno”. El trabajo

parlamentario, continuó, es susceptible de reformas que lo hagan más eficaz y que desbaraten las críticas de que es objeto, pero sin perder de vista que estas últimas son ataques “solapados” al sufragio universal y a la democracia. Barthélémy y Barthou, concluyó, convinieron en “el desencanto y en el fracaso del Parlamento *soi disant* técnico” de la posguerra en Francia y el libro de Madariaga “huele a fascismo”.

El radical José Tamborini y el socialista Américo Ghioldi habían presentado en 1936 una iniciativa en ese sentido basados en la necesidad de una reforma profunda del trabajo parlamentario degradado en lo que a procedimientos se trabajo se refería, exigida por la necesidad de los parlamentarios de acreditarse frente a la opinión, que no había sido tratada. Querían el asesoramiento técnico pero sostenían que no era suficiente con crear una oficina que degenerara en “hongo burocrático”. La propuesta había sido nombrar una comisión especial que estudiara el problema y elaborara el plan de reforma total. Finalmente, en 1938, se presentó el proyecto de reglamento de la Cámara con la firma de la bancada socialista⁸ que prevenía contra la “tecnocracia legislativa” y la hipertrofia burocrática⁹ y reivindicaba la labor de los partidos “de principios” como escuelas de militantes que, incorporados a los cuerpos colegiados, podrían aprovechar la información técnica sin olvidarse de su carácter de políticos; “respetamos [a los técnicos], sostenían, (...) pero no creemos que de ellos dependa la eliminación de deficiencias que se observan en el trabajo legislativo. No olvidemos que un informe técnico no es indiscutible: a una opinión técnica suele oponerse otra no menos autorizada y lógica”. El diagnóstico que lo presidía era que las comisiones vegetaban, eran apenas “antesalas” o “pasillos de tránsito” y sus miembros firmaban muchas veces los despachos, al final del período de sesiones, en el recinto. El proyecto creaba nuevas comisiones (Legislación Ferroviaria, Codificación, Asistencia y Previsión Social y Colonización y la de Guerra y Marina pasaba a denominarse Defensa Nacional) en las que debían estar representados todos los sectores, el funcionamiento durante el receso para asegurar la continuidad de la labor, al modo del comité permanente de algunos parlamentos europeos; se establecía que en el período ordinario sólo se podía dictaminar

⁸ Idem, T. II, r. 8, junio 30 y julio 1º 1938 : 454-460

⁹ La Cámara de Diputados contaba en ese con un personal administrativo y técnico de 153 empleados y el Senado con 77 a los que se sumaban 21 empleados de la Biblioteca, 15 en la Contaduría del Congreso y el personal de maestranza y servicio. Excepto el cuerpo de taquígrafos, no todos los demás accedían por concurso. La preocupación socialista, consistente con sus opiniones en torno a las dimensiones del aparato estatal y el funcionamiento de la administración pública, era que una oficina técnico-consultiva aumentara el personal ya existente.

hasta el 20 de septiembre para evitar las sanciones apresuradas e imponía carácter obligatorio a la publicidad, por medio de los diarios, de los despachos de comisión.

Los representantes de intereses sectoriales

La equiparación entre saber técnico e interés sectorial, que aparece en las intervenciones de los legisladores que citábamos, fue recurrente en los años 30 y justificó durante toda la década la incorporación de representantes de la SRA, la UIA o la Bolsa de Comercio en las comisiones asesoras que diagramaron las leyes que, para cada sector de la actividad rural, establecieron la creación de las Juntas Reguladoras, que a su vez contaban en su seno con representantes de esas entidades, el sistema impositivo, el régimen financiero¹⁰. El hecho de que los *directamente interesados* participaran en la elaboración de políticas tenía, en los argumentos emitidos, el valor de la eficacia y, además, otorgaba a las decisiones, sacadas del ámbito exclusivo de los compromisos electorales y conectadas con la *expresión de los intereses sociales adecuadamente consultados*, la solidaridad para sostenerlas.

En 1932, el ministro Hueyo, había constituido una Junta Consultiva Honoraria Económico-Financiera¹¹, con “personas de preparación y experiencia reconocidas, representativas de las distintas esferas de la actividad nacional”, en las que reconocía competencia, autoridad y alta inspiración, un verdadero “cuerpo de notables”, para estudiar las medidas necesarias a tomar en relación a los regímenes tributario, bancario, monetario y administrativo. La designación recayó en Manuel A. Montes de Oca, ex ministro del Interior y Relaciones Exteriores y Culto; Norberto Piñero, ex m. de Hacienda; José de Apellániz, ex presidente del Banco de la Nación; Julio Rojas, ex vicepresidente de ese mismo establecimiento; Guillermo E. Leguizamón, representante de empresas ferroviarias; Pedro Etchegaray, director del Banco de la Nación; Alejandro Ruso, profesor de finanzas de la Facultad de Derecho de Buenos Aires; Salvador Oría, profesor de la misma materia en la Facultad de Ciencias Económicas e integrante hasta diciembre de 1932 de la comisión asesora del impuesto a los réditos; Horacio N. Bruzzone, presidente de la SRA; Ernesto Aguirre, de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; Alberto Méndez Casariego, de la Confederación Argentina del Comercio,

¹⁰ Cfr. Persello, Ana Virginia. “Administración y política: las transformaciones en el sistema tributario en los años 30”, presentado en Seminario Problemas Políticos de la Argentina Contemporánea, CEHP/UnSam, 2010

¹¹ Desarrollado mucho más ampliamente en “De las Juntas y Comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años ‘30”, presentado en “Saberes de Estado y Elites Estatales, IDES, Buenos Aires, 2009

Industria y Producción, y de la UIA, Luis Colombo. La experiencia fracasó totalmente, el ministro desconoció las iniciativas elaboradas por la junta, que se fue diluyendo gradualmente y, además, superpuso otras instancias consultivas. Entre ellas, la misión Niemeyer y una comisión de expertos nacionales –Federico Pinedo, W.H. Roberts, L. Lewin y P. Kilcher-, ambas dedicadas a proyectar las leyes que regirían el sistema bancario y otra para organizar el comercio exterior, en cuya composición predominaban los representantes de corporaciones económicas. Por otra parte, una comisión especial de la Cámara de Diputados se dedicaba a las mismas cuestiones. Con Pinedo como titular de la cartera de hacienda comenzaron a producirse las transformaciones económicas y financieras que habían estado en la perspectiva de la frustrada Junta Honoraria: reconversión de la deuda interna y externa, modificaciones en el régimen de control de cambios, en el sistema tributario y en el régimen bancario.

En 1938, Carlos M. Noel presentó un proyecto de creación de un Consejo Nacional Económico que establecía la creación de una comisión encargada de estudiar la institución del Consejo Nacional Económico conformado por los ministros de hacienda y agricultura y obras públicas, seis senadores designados por las comisiones parlamentarias de Negocios Constitucionales, Hacienda, Presupuesto, Legislación, Obras Públicas y Agricultura, doce diputados (cuatro designados por la Comisión de Presupuesto y Hacienda y 1 por cada una de las comisiones restantes) y ochenta y siete representantes de las diversas profesiones o gremios en número igual de empleadores y de trabajadores intelectuales y manuales cuya forma de elección sería reglamentada por el poder ejecutivo. La primera función de la comisión debía ser estudiar leyes que permitan crear asociaciones profesionales, de patronos y obreros, de técnicos y de las profesiones liberales para que puedan elegir representantes al Consejo. La fundamentación recuperaba antecedentes internacionales (la constitución de Weimar, por ejemplo) y nacionales (el laudo Alvear en materia azucarera) y se sustentaba en la necesidad de facilitar el pasaje del liberalismo económico al “trabajo mecanizado y la competencia entre agrupaciones” cuya base debía ser la organización profesional como “medio de expresión y de intervención de las grandes fuerzas agrupadas para ayudar al poder político”. La “comunidad de esfuerzos” y la “recíproca compenetración” llevaría a la superación de la lucha de clases¹². Ese mismo año, en una conferencia pronunciada en la Capital Federal defendió la urgencia de instaurar el Consejo por necesidades de

¹² Proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados el 4 de abril de 1938 en Noel, Carlos,...op.cit., págs.111-125

ordenamiento y coordinación enfatizando que su creación no contradecía las instituciones democráticas sino que las reforzaba, en la medida en que se ubicaría con el parlamento (ni encima, ni al lado, ni debajo) y para el parlamento del cual sería su cuerpo consultivo, asesor directo y autorizado, “la voz de la experiencia y del saber”, organizaría la democracia económica sin renunciar a la democracia política¹³

El proyecto fue reproducido en 1940. En ese momento Noel sostenía

“(…) Si no hemos tenido, propiamente dicho, una economía dirigida o planificada, hemos tenido una economía intervenida, en la cual el Estado manifestaba esporádicamente su poder. En los últimos años esta intervención ha sido aún más marcada. La crisis (...) hizo que el P. E. anterior sintiera la necesidad de establecer normas, reglamentaciones y vigilancia sobre la producción, el consumo, el trabajo, los mercados, la política de ventas y el intercambio del país. Se crearon así una serie de juntas que, si han demostrado ponderable eficacia cuando se trató de solucionar problemas de emergencia, han probado también su incapacidad para entender los problemas generales de nuestra economía, perdiendo importancia práctica al exagerar sus funciones burocráticas. Las soluciones propuestas por ellas han sido estrechas por el carácter específico de la actividad que les fue encomendada (...) Su fracaso reside en el origen del nombramiento de sus miembros, pues no representan sino pequeña parte de los intereses afectados. (...) no están conectadas unas con otras y en ninguna de ellas figuran representantes de los trabajadores o de los consumidores (...) Las diversas interpelaciones y minutas presentadas en este mismo recinto no han dejado nunca un saldo favorable al mantenimiento de estos organismos que cuestan ingentes sumas al erario público”¹⁴.

En 1942, en el marco de una fuerte crítica a la burocracia estatal, las corporaciones hicieron suyo el proyecto y demandaron la creación del Consejo. Lo que inquietaba a las corporaciones era que las agencias estatales se estaban tornando un poder autónomo “impermeable a los verdaderos creadores de la riqueza nacional”. La dirección del país, sostenían, está en manos de una “clase nueva”, divorciada de sus problemas, “nuevo anonimato”, carente de responsabilidad y ajeno a las consecuencias de su acción. Los legisladores de casi todos los sectores se opusieron al argumento de las corporaciones. Los socialistas sostuvieron que se crearía una “corporación de gremios capitalistas que impondría la sujeción a la colectividad de los poseedores”¹⁵

“Contralorean empresas económicas, contralorean empresas editoriales; manejan y disponen de una masa enorme de materia gris; tienen a su disposición, capacidad técnica, sutileza jurídica, formidables aparatos de propaganda, convicción y sugestión. Pueden ellos, con tales recursos, montar verdaderas oficinas de trusts de cerebros. Tienen varios juegos de contadores, unos en actividad y otros en reserva, que están en todos los estudios y aparecen en todas las investigaciones sin saberse por qué. Tienen varios juegos de abogados para no desgastar siempre a los mismos, juegos distintos de publicistas en lo económico, juegos de posibles hombres públicos, juegos de personajes influyentes que no tienen más misión que hacer abrir las puertas fácilmente con su sola presencia. Tienen montadas, con los recursos económicos que extraen de todas estas empresas, verdaderas oficinas de sabiduría capitalista. Acumulan la jurisprudencia, recopilan la doctrina, sintetizan las interpretaciones, las favorables y las contrarias, porque ellas han aprendido que a través del tiempo tienen que manejar una vez la opinión afirmativa y otra vez la opinión negativa”

¹³ Idem, págs.123-133

¹⁴ Idem, T. II, julio 11 1940:261-264

¹⁵ Idem, T. IV, r. 47, septiembre 10 y 11 de 1942:854-903. Presupuesto - Debate

El argumento era que de esa situación derivaban su odio por el “funcionarismo estatal, no por la burocracia”. Si eran ellos los que habían formado “la materia gris oficial, la sabiduría capitalista” era lógico que les fastidiara que el Estado formara un plantel de funcionarios capaces que recopilara jurisprudencia y acumulara estadísticas. Su deseo era que gobierno y legisladores se manejaran con “su precario cerebro individual”.

Y el demócrata cordobés, José Aguirre Cámara, se preguntaba cómo explicar que “mientras revelan espanto” por el crecimiento de una “máquina burocrática voraz”, divorciada de los problemas, propongan la creación de un Consejo Económico en el que ellos mismos se sentarían y que no está claro cómo se articularía con el régimen constitucional.

De hecho, el que antecede no es más que un recorrido fragmentario sobre una cuestión que requiere un tratamiento mucho más exhaustivo. La intención no va mucho más allá de su enunciación. Hasta aquí, entonces, podemos concluir que las modalidades que asumió la diagramación de la ley en los años '30 –que necesariamente involucra la decisión sobre políticas públicas- formaron parte y asumieron las características de un proceso que abarcó profundas transformaciones en el estado y en sus relaciones con la sociedad e implicó un amplio debate sobre su rol, sobre la representación política y sobre la legitimidad o no de la presencia, junto a los legisladores y funcionarios políticos, de los técnicos y de los intereses sectoriales. En ese marco se fueron consolidando, junto con la Universidad, múltiples espacios de producción de saberes y de expertos que generaron con el Estado, tal como plantea Mariano Plotkin, “un vínculo doblemente constitutivo”.