

ADMINISTRACION PUBLICA Y PARTIDO GOBERNANTE¹

Ana Virginia Persello
UNR/CIUNR

El eje que hasta aquí atravesó el texto, la dinámica interna del partido gobernante y su vinculación con el sistema político a través de la reconstrucción de conflictos entre poderes en los casos provinciales y comportamientos electorales requiere ser abordado en otro escenario, la administración. La afirmación recurrente en la literatura sobre el radicalismo es que su llegada al gobierno transformó el aparato estatal en un espacio para ganar votos y lealtades. En qué medida esto fue así y, sobre todo, como incidió el hecho cierto de contar con recursos para distribuir en las relaciones entre partido y gobierno y en la lógica de funcionamiento intrapartidario es ahora el objetivo que nos ocupa.

Quienes intentan comprender la historia del estado establecen una primera distinción que asume no sólo diferentes nombres sino distintas fronteras. Optamos en este caso por seguir a Rosanvallon² y diferenciar el aparato administrativo y burocrático de la "forma política" del estado; proceso de racionalización y trabajo de democratización, respectivamente. La instauración de un cuerpo de funcionarios estable, competente sujeto a normas y procedimientos de funcionamiento y a una determinada jerarquía, y la institución del gobierno representativo son movimientos que no necesariamente coinciden. El orden en que se dan y el modo como se articulan se inscribe de manera particular en la historia de cada país. En el caso argentino, forzando los términos, ambos procesos tienen su punto de partida en la ruptura del orden colonial. Se inicia entonces una historia de marchas y contramarchas, búsquedas de una fórmula institucional y de una forma política. El aparato administrativo superpone instituciones heredadas de la colonia a otras nuevas que imponen las necesidades de construcción de un orden y, paulatinamente, la puesta en marcha del progreso. Pero, además, crea otras, sobre un vacío que se llena mirando modelos externos, Estados Unidos, Francia, Inglaterra³. Del mismo modo, la Constitución de 1853 establece una fórmula de gobierno que tardará en ponerse en acto. Impera lo "posible", hasta que la reforma electoral de 1912 inicie el proceso de democratización -cada ciudadano un voto- inscripto en la norma. Las prácticas -durante los años de los gobiernos radicales- si bien amplian la participación seguirán estando teñidas con elementos clientelistas y la democracia asumirá formas plebiscitarias.

¹ Capítulo 4 de la tesis de doctorado "El partido radical. Gobierno y oposición, 1890-1943", UBA, 2004

² Rosanvallon, Pierre. *L'Etat en France de 1789 á nos jours*, París, Editions du Seuil, 1990, pág.20

El mismo movimiento que se inicia en la última década del siglo XIX y que reúne al emergente movimiento radical, al socialismo y a publicistas e intelectuales, pugnando por la democratización, exige moralidad administrativa. El común denominador es la sujeción a reglas claras, la eliminación de la arbitrariedad, los círculos. Se piensan ambos procesos simultáneamente. La burocracia se considera una fuente de prebendas al servicio del círculo en el poder; un efecto perverso del fraude electoral; un lugar que paga votos y lealtades. Siguiendo el mismo argumento, se cree que el sufragio universal, secreto y obligatorio terminará con los favoritismos, la ineficacia y la ineficiencia. Concluyendo, la crítica al comportamiento administrativo es indisociable de la crítica a las prácticas políticas. Más tarde, ya instaurado el voto secreto y obligatorio e instalados los radicales en el poder, se mostrará la falacia de tal argumentación. La fiebre antiburocrática continuará y la imagen de una administración subordinada al poder político y puesta a su servicio, excesiva e inoperante se mantendrá.

Para abordar el tema de la administración pública es ya un lugar común -aunque no por eso deja de ser indispensable- referirse al pensamiento weberiano sobre la materia. De su tipología de las formas de dominación surgen, con matices diferentes, clasificaciones del fenómeno y combinaciones que intentan responder a las particularidades de la situación histórica analizada. Así se adopta la denominación "burocracia weberiana" para hacer referencia a administraciones sujetas a normas establecidas, meritocráticas y coherentes, en las que el ingreso se produce a partir de la competencia formal. Se alude a lo que Weber denominó poder racional-legal. Del mismo modo que se generaliza el término "patrimonialismo" para caracterizar aquellos fenómenos pre-burocráticos donde imperan los lazos tradicionales, la no sujeción a reglas, la arbitrariedad. O, por último, a formas de poder carismáticas, para designar modos de acceso al poder administrador signadas por las lealtades personales que emergen en momentos de cambio (a diferencia de las tradicionales). Los tipos ideales aparecen en Weber como un *continuum* histórico, es decir, el patrimonialismo, es sucedido y superado por una forma más racional y moderna de organización estatal, y en momentos de cambio emergen formas carismáticas que como tales no sobreviven, pero que una vez rutinizadas se incorporan a la evolución. Ese "deber ser" de la administración, es decir, el supuesto de que la autoridad racional-legal es el punto de llegada que garantiza eficacia y eficiencia es lo que los trabajos actuales sobre la cuestión ponen en discusión⁴.

³ Ozslak, Oscar. *La formación del estado argentino*, Bs.As., Ed. de Belgrano, 1982

⁴ Rudolph, Lloyd y Rudolph, Susanne. *Autoridad y poder en la administración burocrática patrimonial*, en Ozslak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Bs.As., Paidós, 1984

Pero, además, se hace imprescindible al adoptar la terminología weberiana, aclarar que los tipos ideales no resisten, en tanto formas puras, el contacto con el análisis histórico concreto.

En el caso argentino, a partir de la extensión del sufragio, domina en todos los sectores políticos la demanda por la racionalización de la administración sin traducirse en normas generales de procedimiento. Cuando los radicales llegan al poder el aparato administrativo está ya formado. Hay un ejército permanente y las agencias estatales -correos, ferrocarriles, establecimientos educativos- se despliegan por todo el territorio. No hay innovaciones en este sentido. Los cambios se limitan a algunas iniciativas aisladas de tal o cual ministerio, o de algunas reparticiones públicas. La burocracia se monta sobre lo preexistente, aunque se produce una renovación de los elencos administrativos y la creación de algunas dependencias nuevas, sobre todo escuelas y hospitales. Islas de racionalidad conviven con agencias estatales ineficientes y superpobladas, o ineficaces por ausencia de personal. Empleados nuevos, recomendados del caudillo influyente, coexisten con viejos funcionarios de administraciones pasadas. Lo dominante es la rotación rápida de un cargo a otro y los "desalojos" cuando una fracción política del partido gobernante se impone en los gobiernos provinciales o municipales sobre otra fracción del mismo partido o de la oposición. No parece suceder lo mismo a nivel nacional.

La imagen que traduce la prensa, los partidos opositores y las fracciones radicales desalojadas es la de una máquina pesada y lenta, un lugar donde los partidarios del gobierno tienen asegurada una renta sin mayor esfuerzo -y a veces sin ninguno- que fomenta el vicio de la "empleomanía", es decir, que aleja a la población de las actividades productivas restándoles eficiencia y dinamismo. Se alude al exceso de personal reclutado bajo la forma del patronazgo político, a la complicación de procedimientos, a la superposición de funciones, al relajamiento de la disciplina, a la no correspondencia entre jerarquía y salario. Desquicio, anarquía y caos. Esta descripción podría corresponderse, con diferentes matices, a la de otros aparatos administrativos situados en tiempos y lugares distintos. Es una especie de lugar común que se confronta con el tipo ideal weberiano para evaluar patologías y disfunciones. Aparece, además, en todas las fundamentaciones de los proyectos de racionalización administrativa. Sin embargo, aunque pueda ser válida, no da cuenta de la complejidad de la administración pública constituida por organizaciones heterogéneas en cuanto a tamaño, funciones, recursos, ámbitos y por formas de autoridad donde lo racional-legal coexiste con otras pautadas por los vínculos tradicionales y la constitución de nuevos lazos que responden a lealtades carismáticas. Por ende, las propuestas racionalizadoras suelen estar afectadas de la insuficiencia del diagnóstico.

En nuestro caso, distamos de poder reconstruir la dinámica y el funcionamiento de la administración pública en los años que van de 1916 a 1930, pero creemos estar en condiciones de abordar aquellas cuestiones que los publicistas, la prensa y el parlamento evalúan fundamentales para pensar el problema y confrontarlas con prácticas que persisten del período anterior, en algunos casos y que, en otras, constituyen una novedad.

El objetivo es indagar quiénes y cuántos son los empleados públicos en los años de los gobiernos radicales. Quiénes interroga a la relación entre gobierno y partido. ¿Los radicales desplazan a los conservadores? ¿O los empleados de la administración anterior permanecen y el crecimiento se manifiesta en forma de capas superpuestas a la burocracia preexistente? ¿O, lo que es más improbable, la tendencia política del gobierno no incide en la selección?. Cuántos indaga sobre la relación entre necesidades y tamaño de la administración. ¿El aparato estatal crece en relación al período anterior? Y si lo hace, ¿en que agencias estatales se localiza el crecimiento? ¿Se trata de áreas que implican un desarrollo paralelo de actividades vinculadas con el crecimiento de la población y el desarrollo del país o simplemente de hipertrofia burocrática?. Para responder a estas preguntas, nuestro universo lo constituyen los empleados nacionales sobre los que fue posible el trabajo cuantitativo, lo cual no obsta que incorporemos información que nos permitirá demostrar que el comportamiento del gobierno nacional difiere del de los gobiernos provinciales.

Finalmente, nos ocuparemos de las ideas y representaciones que en torno a la burocracia se despliegan en la época a través de la prensa, los debates parlamentarios y documentos producidos por la Liga de empleados civiles nacionales. Analizaremos, además, las iniciativas legislativas, dado que a la par que se evalúa el funcionamiento administrativo, se construye la imagen deseada de una burocracia neutra, en tanto separada de los gobiernos de turno, que se plasma en innumerables proyectos de legislación elaborados por todos los sectores políticos y, si bien no se sancionan, dan cuenta de la centralidad que se le otorga al problema.

1. Empleados públicos y partido gobernante

A partir de la reforma electoral de 1912 y las elecciones de 1916 que le dan el triunfo al radicalismo, comienza a ponerse de manifiesto un proceso de transferencia de las mediaciones. Los gobiernos electores van dejando paso a los partidos. La pertenencia al círculo de los notables que "garantizaba" la capacidad, el mérito y el talento unidos a una cierta posición social, van siendo desplazados por la militancia partidaria a la hora de designar a los funcionarios, y las vinculaciones tradicionales por los lazos de lealtad y la afiliación a un comité si se trata de seleccionar a los empleados estatales.

Una de las cuestiones más subrayadas entre quienes se ocupan de analizar los gobiernos radicales es la injerencia de la política en la administración, y en este caso política alude a la presencia de los comités en la función pública. Una abundante literatura, plagada de anécdotas, da cuenta de la práctica del patronazgo aludiendo a postulantes de empleo llenando los pasillos de la Casa Rosada, provocando incidentes, gritos y discusiones. Un editorial de La Nación lo sintetiza diciendo que las antesalas presidenciales tienen el aspecto de una "portería de convento donde se distribuye sopa"⁵. Manuel Gálvez en su *Vida de Yrigoyen* sostiene que el presidente elige a los que han de ocupar los más ínfimos empleos, pide nombramientos en las reparticiones autónomas, concede licencias y pensiones y atribuye estas prácticas que implican un involucramiento personal al sentido patriarcal de la administración sustentado por el mandatario radical⁶. Sin embargo, hay consenso, aún entre la prensa y los partidos opositores, en reconocer que Yrigoyen, en los primeros años de su gobierno, respetó las situaciones adquiridas en la administración manteniendo a todos aquellos empleados que no tuvieran cuestionamientos en su desempeño y no produjo desalojos forzados. Aunque la provisión de las vacantes se haya realizado con criterio partidista.

Si esto fue así a nivel del gobierno nacional no parece haber ocurrido lo mismo en las situaciones provinciales ocupadas por los radicales. Son innumerables los documentos que dan cuenta de reemplazos masivos de empleados públicos por "agentes de comité", situación ésta que afectó al propio partido radical ahondando sus disidencias internas y resquebrajando sus líneas de autoridad. La puja por los recursos gubernamentales se transformó en un lugar de desencuentros y conflictos. Cada vez que un gobierno radical sucede a otro del mismo signo pero de distinto "color" los primeros conflictos se producen por los nombramientos administrativos y es práctica corriente que el gobernador, al asumir, declare al personal en comisión para producir luego los reemplazos deseados. Son las fracciones radicales que quedan excluidas del "reparto" las que denuncian corrupción y "partidismo" en los nombramientos.

⁵ La Nación, 3 de mayo de 1922. Carlos Ibarguren en *La historia que he vivido* lo describe así: "El espectáculo que presentaba la casa de gobierno, a la que yo no iba desde hacía varios años y que observé al pasar por salas y pasillos, era pintoresco y bullicioso; como en un hormiguero la gente, en su mayoría mal trajeada, entraba y salía hablando y gesticulando con fuerza (...) vi allí un conjunto de personas de las más distintas cataduras: una mujer de humilde condición con un chiquillo en los brazos, un mulato en camiseta, calzado con alpargatas que fumaba y escupía sin cesar, un señor de edad que parecía funcionario jubilado, dos jóvenes radicales que conversaban con vehemencia de política con un criollo medio viejo de tez curtida, al parecer campesino por su indumentaria y su acento", Edic. Peuser, 1954, págs. 318-319. Y Manuel Gálvez describe "toda una humanidad necesitada y esperanzada" llenando los pasillos que en muchos casos –"cuando la batahola cobraba proporciones de escándalo"- era desalojada "con el chorro de la manguera para incendios". *Vida de Hipólito Yrigoyen*, Bs.As., Club de Lectores, 1975, pg.244

⁶ Gálvez, Manuel. *Vida...op.cit.*

En Córdoba, el gobernador Eufrasio Loza (1916-1917) no termina su mandato. El conflicto entre gobierno y partido se inicia a pocos días de haber asumido el mando. El comité central del radicalismo cuestiona nombramientos. En Santa Fe el primer gobernador radical, Manuel Menchaca (1912-1916) es acusado por los radicales disidentes de haber puesto la administración pública al servicio de los comités. La campaña electoral que le da el triunfo a Guillermo Lehmann se monta en esta denuncia. En Tucumán son los mismos radicales los que imputan al gobernador Juan Bautista Bascary (1917-1920) el nombramiento de presidiarios para funciones policiales sólo por pertenecer al partido. En Buenos Aires, el gobernador José C. Crotto (1918-1921) se atribuye el derecho de nombrar los empleados públicos removiendo al personal nombrado por la intervención, y a partir de allí el conflicto se instala en el gobierno. En Mendoza y Salta los gobernadores al asumir ponen al personal en comisión aduciendo su reorganización, en tanto la oposición denuncia que lo hacen para crear huecos en el presupuesto en los cuales colocar a sus amigos políticos. Es decir, si el acceso a la administración depende de la afiliación al partido también de sus realineamientos internos depende la permanencia. La oposición sostiene que no basta con ser radical sino que hay que ser oficialista.

Por otra parte, de la superposición entre autoridades partidarias –desde los niveles parroquiales a los nacionales- y cargos en la administración se deriva, en el discurso opositor, la confusión entre partido y gobierno. La imagen más gráfica es la de comités funcionando en las comisarías o de oficinas de inmigración constituídas en comité. Y de esta confusión se extraen dos consecuencias. La primera es que esto pervierte el proceso democratizador propiciado por la ley Sáenz Peña, los agentes de comité enquistados en la administración constituyen la "máquina" electoral que perpetúa al radicalismo en el poder e impide la libre competencia, aún dentro mismo del partido radical, cuestión ésta a la que ya nos hemos referido. La segunda es la instauración del gobierno de los "incapaces", en tanto la competencia técnica no figura entre las condiciones de acceso a la administración.

1.1.El gobierno de los "incapaces"

Uno de los cargos más importantes que la oposición hace al gobierno de Yrigoyen es la incapacidad en el desempeño del gobierno y ésta se funda, básicamente, en la elección de sus colaboradores, desde sus ministros hasta los puestos inferiores de la administración. Se habla de inacción, silencio, incoherencia y desbarajuste, tanto para dar respuesta a los más importantes problemas de gobierno como para la organización de la última de las agencias estatales. Y esto es así porque el favoritismo político reemplazó a la competencia a la hora de designar a funcionarios y personal administrativo. La crítica conservadora a la incapacidad se

asienta en la idea de que no es la militancia en un partido sino la pertenencia a familias tradicionales, la posición económica y el prestigio social lo que garantiza altos niveles de educación y capacidad para el gobierno. El profesional de la política es evaluado peyorativamente. Pero las sanciones más duras provienen de sus propios correligionarios y, entre ellos, es Benjamín Villafañe quien sintetiza mejor la posición de los que tempranamente intentaron separar al partido del enorme ascendiente del liderazgo yrigoyenista cuando coloca al gobierno en el campo del “régimen” afirmando que la democracia es el gobierno de los mejores. Roca e Yrigoyen son equiparables en la medida en que ambos produjeron un proceso de “selección a la inversa”, formando su círculo y dispensando empleos sin tener en cuenta el talento ni el carácter sino la disciplina y la sumisión. Aunque Roca formó su círculo entre “las clases cultas”, mientras Yrigoyen lo hizo “en el bajo fondo y en el hampa” relegando a los más capaces en el interior del partido⁷ para premiar a “los instrumentos de comité, que como es notorio son gente de la moral más liviana”. Así, “chauffeurs y obreros” ocuparon cargos bien rentados y “un malevo indultado de la Penitenciaría” revistaba en las planillas de sueldos de la administración “como sacerdote del Ejército”⁸

Si bien para los críticos del gobierno la incompetencia aparece permeando todos los ámbitos y niveles de la administración, empezando por los más altos de la jerarquía, como es el caso de los ministros, hay espacios que, por la especificidad de sus funciones se convierten en el centro de las críticas. Uno de ellos es la justicia y otro, la educación. La idoneidad y la antigüedad no son tenidas en cuenta a la hora de designar maestros, profesores y magistrados. En cuanto a la Administración de Justicia, el Senado debe, muchas veces, negar acuerdo a las designaciones hechas por el Ejecutivo por falta de título o antigüedad para la función. En el caso de los ascensos, no se respetan las jurisdicciones, magistrados en lo civil pasan al fuero criminal, por ejemplo, lo que le hace decir a La Nación que para el presidente "el derecho civil, penal o comercial constituyen una sola especialidad adaptable a todas las situaciones"⁹ Y, esto, en el argumento de la oposición, no ocurre sólo por ubicar en el presupuesto a los partidarios del gobierno, sino porque Yrigoyen desprecia la capacidad y el talento. En el

⁷ Villafañe, Benjamín. *El último dictador*, Bs.As., Moro, Tello y Cía, 1922, págs.58-59

⁸ Villafañe, Benjamín. *Hora oscura*. La ofensiva radical-extremista contra la sociedad argentina, Bs.As, 1935, pág. 128. Villafañe caracteriza como un “ejemplar genuino de los hombres de la reparación” y “símbolo de la causa yrigoyenista” al director de un periódico platense, El Rebenque, preso en los tiempos del “régimen” por falsificar etiquetas destinadas a la fabricación clandestina de vino Cordero, cognac Otard Dupuy y Fernet Branca, así como de diversas marcas de cigarrillos. Se trata de Luis Petenello, funcionario durante la intervención de José L. Cantilo en Buenos Aires y luego jefe de los talleres de impresión de la Casa de la Moneda quien fue detenido por infringir la ley del juego con el funcionamiento de una “banca con puerta” en el local de su diario y destituido. Sin embargo, antes de abandonar el mando Yrigoyen lo repuso en la Casa de la Moneda y a poco de asumir Alvear la presidencia se descubrió una falsificación de papel sellado en la que Petenello estaba involucrado. Idem, págs. 148-149.

⁹ LN, junio de 1922

ámbito de la educación el "maestro analfabeto" es casi un lugar común en las crónicas de la vida en provincias. En 1922, se produce una escalada de huelgas en distintos institutos secundarios en la Capital y en algunas provincias. No parecen estar concertadas pero los motivos esgrimidos son coincidentes. Se trata de protestas contra el nombramiento de directores y profesores incompetentes¹⁰

Educación y Justicia no son los únicos espacios cuestionados. Cuando en octubre de 1922, el general Enrique Mosconi se hace cargo de la dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, constata que la repartición, que forma parte del Ministerio de Agricultura, adolece de serias deficiencias en diferentes niveles, entre los cuales el administrativo no es el menos importante. La repartición no cuenta con ningún plan de trabajo, el ministro no ejerce ningún tipo de control y las disposiciones superiores no se ejecutan, trabadas por el conflicto entre las distintas oficinas; no existen reglamentaciones internas que regulen los procedimientos ni presupuesto que fiscalice las inversiones, la contaduría es costosa, complicada e ineficaz; carece de una oficina de estadística que actualice informaciones y el personal es excesivo y poco capacitado lo que se traduce en un déficit permanente¹¹.

Mientras la oposición ve en los ministros de Yrigoyen la personificación de la incompetencia los radicales reivindican el concepto que el presidente hace público para explicar su elección, "no necesito sabidurías sino honestidades"¹², condición ésta última que también es puesta en cuestión. En 1921, buena parte del período legislativo se dedica a procesar a dos de sus ministros, el de Hacienda, Domingo Salaberry y el de Agricultura, Alfredo Demarchi, por actos de corrupción administrativa y malversación de fondos públicos. Al primero se lo acusa de favoritismo en el otorgamiento de los permisos de exportación de azúcar, de obtener beneficios para la Casa Salaberry y Bercetche con los frutos en tránsito, de oscuridad en la operación de compra del Bahía Blanca y en el destino del producido del cambio del oro de las legaciones; al segundo, de anteponer vínculos partidistas a los intereses públicos en la entrega de bosques fiscales y tierra pública en el Chaco y Misiones y de operaciones poco claras con las bolsas para la cosecha.

La política azucarera del gobierno de Yrigoyen, en este caso, se inscribe en la necesidad, recurrentemente planteada, de abaratar los productos de la canasta familiar para lo cual se sancionan leyes y decretos que van modificándose a la par de la evolución de los

¹⁰ El momento coincide con gestiones de los profesores de enseñanza media y normal salidos de la Universidad y nucleados en la Liga del profesorado diplomado, quienes multiplican sus gestiones ante las cámaras, el ministerio y la presidencia para que se provean las cátedras con personal idóneo. El presidente Yrigoyen frente a la demanda sostiene que carece de facultades para tomar resoluciones en ese sentido; la ley orgánica de la enseñanza se encuentra en el Congreso desde 1918 y cualquier decreto que dictara sería anticipatorio de esa ley.

¹¹ Cfr. Kaplan, Marcos. "Política del petróleo en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)" en *Desarrollo Económico*:3-24

precios. En 1918 se importó azúcar libre de derechos y en 1919 se prohibió la exportación. En febrero de 1920, la ley 11002 establece que hasta diciembre de 1925 el azúcar pagará un derecho específico que será reducido siempre que en las provincias productoras se creen nuevos impuestos. El ejecutivo sostiene que la ley “olvida tutelar al consumo de posibles confabulaciones de la especulación tendientes al encarecimiento” y veta el artículo 4° por el cual se deroga la ley 8877 de 1912 que restringía tanto la importación como la exportación de azúcar en tanto contradice la ley 10349, general de exportación. En mayo, con el mismo criterio, defender los derechos del consumidor, Yrigoyen autoriza por decreto la exportación de cien mil toneladas de azúcar respondiendo a una presentación de los productores que consignan en una nota la existencia de excedentes considerables sobre las necesidades del consumo interno considerando que, a pesar de “la existencia de una confabulación de intereses a elevar con maniobras de especulación el valor del artículo en perjuicio del consumidor” ha podido contenerse la elevación inmoderada de los precios. El decreto exige a los exportadores el correspondiente permiso solicitado ante el Ministerio de Hacienda que, en el caso de elevarse el precio de venta interno, será denegado y establece, además, que cada exportador depositará en garantía el 30% del producto que el estado, en caso de elevarse el precio, adquirirá a un mínimo establecido y venderá a bajo costo. En agosto, un nuevo decreto clausura la exportación y entra a la cámara de diputados un proyecto de ley que autoriza al ejecutivo a expropiar hasta doscientas mil toneladas de azúcar para vender a precio de costo y una vez realizada esta operación se permitirá la libre exportación. Lo fundamenta en “la ausencia de una ley previsoras capaz de impedir los acaparamientos de los trusts de artículos vitales para la subsistencia” afectando a las fuentes de producción y a las necesidades del consumo. Un tercer decreto autoriza al Ministerio de Hacienda a efectivizar la venta del azúcar procedente del 30% depositado por los exportadores que se realizó a través de los gobiernos provinciales y municipales, instituciones cooperativas y de caridad, asociaciones de empleados y obreros y al público directamente por intermedio de la policía¹³.

La cámara de diputados nombra dos comisiones para investigar denuncias, una, sobre los permisos otorgados por el poder ejecutivo para la exportación de azúcar y cumplimiento de los requisitos exigidos por el decreto de mayo y otra, sobre procedimientos irregulares detectados en la aduana en relación a los frutos de libre tránsito. En ambos casos, los miembros radicales de la comisión presentan despachos absolviendo al ministro y los legisladores conservadores y socialistas despliegan cargos pidiendo el enjuiciamiento de

¹² Citado por Carlos J. Rodríguez. 1957. *Unión Cívica Radical. Doctrina e historia, 1889-1957*, Bs.As., pág.19

¹³ Memoria del Ministerio de Hacienda correspondiente al año 1920, Talleres Gráficos Argentinos L.J.Rosso, Buenos Aires, 1921, págs.XIX a XLII

Salaberry. En relación al azúcar, el despacho de la minoría sostiene que las perturbaciones sufridas por el mercado en detrimento del consumo se debieron a la violación del decreto permitiendo la exportación. No habiéndose cumplido con dos de los requisitos establecidos por la normativa, que el poder ejecutivo denegaría los permisos cuando el precio en plaza excediese un límite determinado y que se prohibía exportar azúcar de la nueva cosecha, los exportadores de azúcar no se atrevieron a arriesgarse pensando que les sería denegado el permiso y es así como personas ajenas al negocio azucarero usufructuaron la situación. Además, se pagaron fuertes sumas en concepto de comisiones a “corredores de la influencia oficial” y se aplicaron criterios distintos según quien fuese el solicitante. Mientras Matías Sánchez Sorondo enfatiza que el ministro ha obrado con fines de lucro personal, el diputado socialista de Tomaso aduce ignorancia, incapacidad y electoralismo

“(…)encarcar el precio del artículo durante meses y meses, para todos los consumidores de la república, desencadenando la especulación, a fin de darse el placer patriarcal de repartir en las comisarías y municipios varias toneladas de azúcar a \$4.10 que representaban algo así como el consumo de toda la república durante 8 o 10 días”¹⁴

En cuanto a los frutos en tránsito, la comisión respectiva constata procedimientos irregulares que involucran al administrador de la aduana de la Capital, al inspector de rentas, al procurador del tesoro y al despachante de los consignatarios de la Casa Salaberry y Bercetche¹⁵

Medidas semejantes a las que rigen para el azúcar se dictan en relación al trigo dado que “el país se halla en presencia de uno de los más complejos problemas de lógica económica. La valorización anhelada de su producción trae como necesaria consecuencia el encarecimiento de los consumos” por lo cual es necesario “abaratarse el pan sin abaratar el trigo”. En este caso, el proyecto de ley establece un impuesto adicional a la exportación de trigo y sus derivados para aplicarlo al abaratamiento del pan. Hasta tanto la ley se sanciona se prohíbe la exportación. El trigo expropiado por el estado fue entregado a los molineros y se procedió con la venta de pan a través de los comercios del ramo¹⁶. Nuevamente es el diputado socialista de Tomaso quien denuncia en el parlamento que se han perdido alrededor de diez mil toneladas de harina por ineficiencia oficial¹⁷

El ministro de agricultura es acusado en la cámara de comprometer los intereses públicos en beneficio de intereses particulares otorgando concesiones para explotar bosques

¹⁴ CDDS, T.VII, r.85, marzo 30 1921:4-67, pág.35

¹⁵ Idem, págs. 17 a 21

¹⁶ Memoria..*op.cit.*, págs.XLIII a LXIX

¹⁷ El ministro Salaberry, durante todo el tiempo que dura su enjuiciamiento, no concurre al parlamento. Poco después se suicida. Según Manuel Gálvez, Yrigoyen le impidió defenderse.

sin licitación, en contra, muchas veces, de la opinión de las oficinas técnicas, en cuya tramitación participaron no sólo hombres vinculados al gobierno sino parientes de altos funcionarios del ministerio y pagando a los contratistas del estado por la leña precios mayores a los que regían en plaza.

En todos los casos, las investigaciones parlamentarias y el eco que de ellas hizo la prensa, se encaminaron a procesar a un gobierno que había hecho de la moralidad administrativa una de sus pocas banderas y a fortalecer el diagnóstico de la incapacidad manifiesta de los radicales para la gestión pública.

Al asumir la presidencia, Alvear, desde sus primeros discursos, intentó separarse de las prácticas administrativas de su antecesor sin plantear líneas de fractura y manteniendo un difícil equilibrio entre partido y gobierno que no impidió el enfrentamiento con comités radicales que reprochaban a sus ministros designaciones recaídas en personas que no militaban en el radicalismo. En 1924, siendo ministro de Hacienda, Víctor M. Molina, el comité de la sesión 12ª. y la mesa directiva del Comité de la Capital condenan la elección de un ciudadano extraño a las filas partidarias en un cargo administrativo. El ministro y el funcionario impugnado presentan la renuncia. Alvear interviene. El ministro retira su dimisión y el empleado mantiene la suya. La opinión del diario La Nación es que "el presidente salvó la crisis de gabinete dejando jirones de autoridad en manos del comité"¹⁸

El poder ejecutivo se manifiesta decidido, además, a racionalizar la administración. En agosto de 1923 presenta un proyecto declarando necesaria la reforma de la constitución en el que propone aumentar el número de ministerios fijados en ocho argumentando que el continuo incremento de los servicios públicos hace necesario aliviar la tarea de algunos de ellos formando nuevos para reunir asuntos dispersos o confundidos¹⁹ El proyecto nunca se discute y sus ministros toman iniciativas parciales localizadas en algunas agencias estatales, que en la mayoría de los casos abortan por presiones del propio partido.

El Ministro de Justicia e Instrucción Pública de Alvear, Celestino Marcó, manifiesta el propósito de reglamentar la provisión de cátedras en los establecimientos nacionales. El decreto resultante exige prueba de admisión, dictado de la cátedra durante un mes y otorga a partir de allí garantías de estabilidad. Pero el eje es reglamentar las incompatibilidades, absoluta entre cargos judiciales y desempeño de cátedras, parcial en el caso de funcionarios de la administración en general, *pro tempore* con los cargos legislativos e internas a la propia enseñanza que eviten la acumulación. La reacción viene de los profesores afectados que piden suspensión del decreto por un año. El ministro se niega, sin embargo, cumplidos los plazos es

¹⁸ LN, 18 de marzo de 1924

¹⁹ CSDS, r.31, agosto 28 1923:318-320

escaso el número de profesores que cumplen con las disposiciones establecidas por el decreto. En las provincias la situación es más complicada. Las crónicas de la prensa registran traslados de maestros, suspensiones y cesantías.

Tomás Le Bretón, primer ministro de agricultura de Alvear, lleva adelante un intento racionalizador en el ministerio a su cargo²⁰ Reorganiza los servicios de estadística para lo cual contrató al Jefe de Estadística Agrícola del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, León M. Estabrook. Crea una oficina especial para fomentar las cooperativas. Reorganiza totalmente la biblioteca. Fusiona todos los servicios administrativos del ministerio en una sola dependencia para reducir gastos y racionalizar funciones y con el mismo objetivo produce el pase de los agrónomos regionales de la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola a la Dirección General de Enseñanza Agrícola. El cuerpo de ingenieros agrónomos había sido creado en 1902 para la inspección de la introducción de vegetales y semillas al país y gradualmente fue asumiendo funciones de divulgación de técnicas agrícolas²¹. Carl Solberg, cuando analiza las transformaciones del Ministerio de Agricultura durante el ministerio Le Bretón expresa que tuvieron su contraparte en el “tratamiento inapropiado” dado a la educación agrícola. En 1920, Nicolás Repetto y Juan O’Farrell habían presentado un proyecto de creación de un Consejo Nacional de Enseñanza Agrícola compuesto por “hombres ilustrados y conocedores de los problemas del agro”, argumentando que la Dirección, totalmente “burocratizada” despilfarraba dinero y creaba “infinidad de empleos tan superfluos como bien rentados”²²

2. Los empleados en el presupuesto

No todos los empleados públicos están en el presupuesto. Entre 1916 y 1930 se producen serias demoras en su sanción y la práctica más común es que se prorroguen de un año a otro (en 1922 rige el de 1921 y entre 1923 y 1926 el presupuesto es el mismo) supliéndose sus deficiencias a partir del sistema de los duodécimos, es decir la autorización de gastos estatales a partir de acuerdos de gabinete. Los empleados estatales nombrados con partidas surgidas de estos acuerdos y a los que se denomina supernumerarios van siendo paulatinamente incorporados al presupuesto y es difícil saber a ciencia cierta cuántos son.

²⁰ Los cambios en la organización del Ministerio están bosquejados en la *Memoria correspondiente al ejercicio de 1923*, Tall. Gráf. del Ministerio de Agricultura, 1924. Carl Solberg en el texto ya citado se refiere a los cambios producidos

²¹ Garbarini Islas...op.cit. cuando comenta esta ley menciona que fue nombrado un grupo de ingenieros competentes, diferente de los elementos de comité de otras reparticiones

²² CDDS, T.III, julio 27 1920:519-528

Referencias aisladas aunque coincidentes mencionan la cifra de 50000 empleados públicos nacionales en 1911²³

Alejandro Bunge en 1923 publica un trabajo que compara el número de empleados públicos nacionales, provinciales y municipales en 1903 y 1922. Para 1903 registra 92529, de los cuales 46738 son nacionales; para 1922 la cifra asciende a 250.818 y 152.856 respectivamente²⁴ Un censo levantado por la Caja nacional de jubilaciones y pensiones en abril de 1928 registra 112.000 empleados nacionales sobre un total de 150.000 cargos. La diferencia se debe a que algunas personas ocupan dos o más empleos²⁵. Independientemente del número total de empleados públicos nacionales, el seguimiento de su número en los presupuestos de 1914, 1923, 1927 y 1929 nos permite mostrar el crecimiento del aparato estatal en su conjunto y discriminar cuáles son las agencias que registran una mayor o menor ampliación, así como la creación de reparticiones nuevas.

Evolución del empleo en los organismos del gobierno nacional entre 1914 y 1929

MINISTERIOS	NUMERO DE EMPLEADOS					
	1914	1923	1927	1929	%	#
Legislatura	372	521	424	457	18,6	85
Del Interior	29002	32490	39201	41233	29,7	1221
RelacionesExt.y Culto	2601	3664	3687	4074	36,2	1473
Hacienda	5775	7423	7921	8281	30,3	2506
Justicia e Instruc. Pública	19493	21911	33277	36678	46,9	17185
Agricultura	2271	2475	2476	3226	29,6	955
Obras públicas	595	943	946	949	37,3	354
TOTAL GENERAL:	60109	69427	87932	94898	36,7	34789

Fuente: Ley de presupuesto general para el ejercicio de los presupuestos de 1914, 1922-23, 1927 y 1929. Talleres gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación.

El cuadro precedente sintetiza el crecimiento por ministerios, porcentual y en el número de empleados entre 1914 y 1929. Están excluidos los ministerios de Guerra y Marina para los cuales sólo tenemos datos para 1927, año en el que el primero contaba con 31.754 empleados y el segundo con 17.050. Si comparamos nuestros datos de 1923 con los de Bunge para 1922 la diferencia es grande, pero las cifras se acercan si tenemos en cuenta que éste

²³ Esta cifra aparece mencionada en Wilmart, Raymundo. Debemos ir al gobierno parlamentario?, RACP, T.II, 1911:821-842 y en el debate de la ley Sáenz Peña, es Indalecio Gómez quien la confirma.

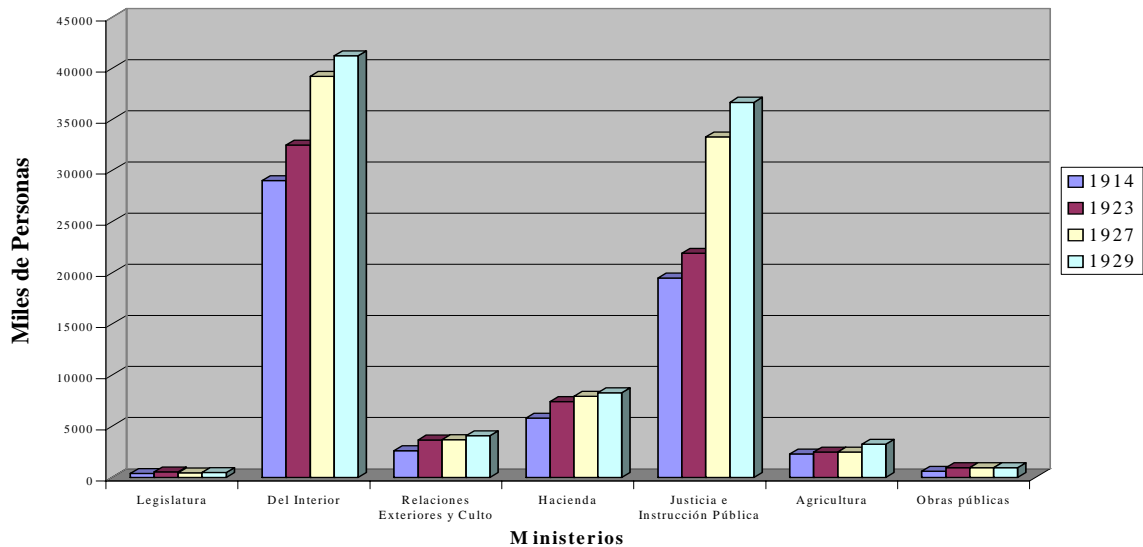
²⁴ *Revista de Economía Argentina* (en adelante, REA), año VI, n°61, T.XI, julio 1923:57-65

²⁵ LN, 19 de abril de 1928

último incorpora 40487 empleados de los ministerios de Guerra y Marina, incluyendo a los conscriptos; 28005 de las reparticiones autónomas que están fuera de presupuesto; 5658 supernumerarios repartidos entre Correos y Defensa Agrícola (4000 y 1658, respectivamente), 3064 empleados de Hospitales de Beneficiencia costeados con fondos especiales y 1400 de la Universidad que tiene fondos propios.

En principio, es claro que el ministerio que más crece es Justicia e Instrucción Pública. El aumento se debe a la creación de nuevos institutos educacionales: las escuelas inferiores pasan de 14 en 1914 a 270 en 1929; las elementales de 18 a 105; se crean 17 colegios nacionales, 6 escuelas normales, 10 escuelas de preceptores, 1050 escuelas en los territorios nacionales, 3402 escuelas nacionales en las provincias y 22 institutos de enseñanza especial. Además, y esto no está consignado en el cuadro, se incorporan horas cátedra (6647 para 1929). Le sigue, en términos porcentuales, el ministerio de Obras Públicas, en el que se amplía considerablemente la Dirección de navegación y puertos. Quince nuevas incorporaciones entre asilos, dispensarios y hospitales explican el aumento del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En el caso del Ministerio de Hacienda aumenta el personal de aduanas y en el de Agricultura, mientras Ganadería, Minas, Inmigración y la Dirección General de Enseñanza Agrícola decrecen se incrementa la Dirección de economía rural y estadística en el área de la Defensa Agrícola y el personal de campaña, los comisarios seccionales y subcomisarios prácticamente se duplican. El Ministerio del Interior es el que emplea mayor número de personas y el dato más llamativo es que el personal de Correos y Telégrafos es el que crece más, pasando de 15015 empleados en 1914 a 25137 en 1929 (40,3%).

Crecimiento por ministerios



2.1. Empleados y salario

En 1923 el ingeniero Alejandro Bunge, Director de Estadística, eleva al Ministro de Hacienda un informe sobre oscilaciones de gastos en el presupuesto nacional desde principios de siglo hasta ese momento²⁶ Surge de allí que entre 1916 y 1923 los gastos totales (nación, provincias y municipios) aumentaron de \$m/n 603.650.000 a 1.055.000.000 (en números índice tomando como base 100 el año 1903 pasan de 235 a 410, es decir, prácticamente se duplican). El objetivo del informe es mostrar una situación económica en crisis que exige, según su planteo una reducción de los gastos en la administración²⁷

Bunge establece que el salto brusco se produjo en 1922 (\$924.065.000) debido a los gastos demandados por el aumento del salario mínimo de los empleados estatales que pasa de \$100 a \$160. Según sus cálculos el gasto nacional en sueldos pasa de alrededor de 100 millones en 1920 a casi 200 en 1922.

El aumento salarial fue establecido en septiembre de 1921. La cámara de diputados discutía, en ese momento, el presupuesto para aplicar en los últimos tres meses que restaban de ese año²⁸ El despacho de Comisión de presupuesto y hacienda, fundamentado por el radical

²⁶ El informe fue publicado en la REA, año VI, T.XI, No 62, agosto 1923:83-87 y n°

²⁷ De las cifras publicadas surge que el volumen de exportación se mantiene estacionario desde 1912, mientras las exportaciones aumentan, sumado a un deterioro de los términos del intercambio y a que desde 1914 no se introduce capital industrial, lo cual da un balance desfavorable en la cuenta de saldos. La deuda asciende a 300 millones y la moneda está depreciada en un 30% en relación al dólar. Se cultivan un millón y medio de hectáreas menos con granos y forrajes en relación a 1914, la ganadería está deprimida y las mercaderías en transporte disminuyeron un 25% en relación a 1913.

²⁸ CDDS, reunión 49, 20 de septiembre de 1921:137-179

cordobés, Carlos J. Rodríguez, fijaba un salario mínimo de \$130 mensuales y \$5.20 diarios. El argumento coyuntural esgrimido por Rodríguez es la carestía de la vida. El supuesto más general es que el salario mínimo, como política, supera la doctrina del trabajo-mercancía y orienta la economía hacia la mejora de las condiciones de vida y una más equitativa redistribución de la riqueza. Con el mismo énfasis puesto en la justicia distributiva, otro radical, Rodeyro, eleva la propuesta hasta \$160 mensuales y \$6.40 diarios. El bloque socialista, por su parte, enfatiza la carestía y el descenso del nivel de vida de los trabajadores, apoyándose en cifras del Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) que demostrarían una tendencia a la baja en el consumo de productos básicos (pan, carne, azúcar y arroz). Así, los salarios estarían a la zaga de los precios, dice el diputado socialista Dickmann, echando por tierra la idea generalizada de que los salarios incrementan el costo de vida. Los conservadores no se oponen a la sanción, sin embargo, denuncian la competencia entre radicales y socialistas por elevar el monto del aumento inspirados en afanes meramente electoralistas. Niegan la carestía y evalúan que la coyuntura marca una tendencia a la baja de los precios lo cual pautará una relación perversa entre precios y salarios. El supuesto que está presente es que los aumentos salariales provocan aumentos generales que pervierten el funcionamiento global de la economía.

Si bien todos acuerdan y el salario mínimo finalmente es fijado en \$160, los radicales insisten en la precariedad financiera del estado; la necesidad de una reforma impositiva que permita aumentar los recursos para cubrir las nuevas erogaciones (diputados Ferrarotti y Jorge Rodríguez) y la necesidad de conformar comisiones mixtas de patronos y obreros que elaboren una ley orgánica (Leónidas Anastasi).

El diario La Nación, que en la mayoría de los casos coincide con los planteos conservadores, se hace eco de la medida tomada por la cámara, denunciando intenciones electoralistas y encarecimiento del costo de vida, dado que el aumento a los empleados estatales marcará el nivel de los salarios generales, trasladándose a los costos y por ende, al consumo.

"(...)impresiona el hecho de que mientras todos los países del mundo han iniciado la rebaja de los salarios, considerablemente acentuada al terminarse la guerra, nosotros nos lancemos en tren de aumento. Y también que ello se produzca en circunstancias en que se opera un sensible descenso en el costo de la vida. Pero aún en el supuesto de que los sueldos actuales sean insuficientes, en cambio, no está demostrando que su aumento no haya podido cubrirse mediante supresiones de personal burocrático inútil, que el electoralismo presidencial amplifica constantemente"²⁹

Marca, además, un problema debatido en la cámara, aunque su solución se posterga, la desigualdad entre los empleados nacionales que cumplen funciones en provincias y los empleados de administraciones provinciales. Al no establecerse diferencias, dice el diario, se dará el caso de agentes fiscales mejor rentados que un gobernador o empleados subalternos de correos con sueldos equivalentes a la dieta de un diputado³⁰

Entre los meses de julio y diciembre de 1923, la aparición de las estadísticas de Bunge, da pie a La Nación para iniciar la publicación -casi diaria- de editoriales sobre la relación entre el presupuesto y los empleados públicos³¹ Todos ellos parten de la gravedad de la situación financiera y reiteran los mismos argumentos: el presupuesto es siempre el resultado del electoralismo; la clientela electoral determina sus "hipertrofias" sostenidas por los contribuyentes. La posición del matutino implica una reacción frente a las expectativas generadas por la presidencia de Alvear. En el momento en que éste asume se esperaba que el mandatario eliminara el "clientelismo" y desmontara la "máquina electoral" racionalizando de ese modo la administración pública. De hecho, y como ya planteamos, excepto iniciativas aisladas de algunos de sus ministros, el período presidencial de Alvear no marca cambios en el presupuesto vía achicamiento del aparato administrativo.

2.2. Exceso o carencia de personal

"Se ha dicho frecuentemente, y se ha repetido en esta cámara, que hay un número excesivo de empleados en la administración nacional; y sin embargo, recibimos constantemente solicitudes del poder ejecutivo para que ellos sean aumentados, y sus ministros reiteran que muchos servicios no son suficientemente atendidos. Es que hay demasiados y no son bastante. Y esto, que parece una paradoja, es debido a que, reclutados sin discernimiento y mantenidos sin estímulo ni alicientes, no dan en sus puestos todo lo que podrían dar si otros fueran los preceptos que nos rigieran"

Esta apreciación de Alvear en 1915 para fundamentar su proyecto de carrera administrativa volverá a repetirse a lo largo de los años de los gobiernos radicales. La burocracia es excesiva pero no cumple sus funciones y su distribución es arbitraria, es decir, hay oficinas donde abunda el personal y otras donde escasea.

²⁹ LN, 22 de septiembre de 1921

³⁰ Idem, 27 de septiembre de 1921

³¹ Los días 24, 25, 27 y 29 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 1922 estos editoriales se titulan "Las economías" y a partir de allí hasta diciembre adoptan títulos como "Las economías y el ejecutivo", "Las economías y la administración", "Las economías y los gastos parlamentarios", etc.

Uno de los mecanismos conflictivos, según refiere el dirigente del conservadurismo bonaerense, Rodolfo Moreno (h) funciona más o menos así: un ministro comprueba que en una repartición hay demasía de funcionarios y descubre que ni siquiera están en el presupuesto (son supernumerarios que se pagan en virtud de las órdenes ejecutivas llamadas acuerdos de gabinete). Propone la supresión y el presidente acepta. El empleado que va a ser eliminado acciona sobre su caudillo electoral y presidente y ministro son bloqueados por las influencias políticas del comité³²

Por otra parte, es necesario tener en cuenta la práctica del sistema de las acefalías y vacancias³³ en numerosas reparticiones. En 1924, el Director de la Contaduría General de la Nación eleva un informe al ministro de Hacienda, Víctor M. Molina dando cuenta del funcionamiento de esta repartición en el año 1921 y justifica la demora argumentando que en los últimos años adoleció de deficiencias y tuvo escasa eficacia, situación reconocida e informada recurrentemente al poder ejecutivo, debido a causas estructurales: la insuficiencia cuantitativa de personal, agravada por la no provisión de los empleos que vacaron y el crecimiento constantemente progresivo de las tareas a su cargo, a lo que se suma que el número y jerarquía de los empleos y funciones se asigna en base a las tareas a desempeñar en condiciones normales, y entre ellas se halla la estricta anualidad del presupuesto general de la Nación. Las dilaciones en su sanción y, por consiguiente, la puesta en vigencia año a año de la

³² Conferencia del Dr. Rodolfo Moreno (h.), Electores, partidos y gobierno, XIV sesión ordinaria, 14 de septiembre de 1923, en *Anales del Instituto Popular de Conferencias*, noveno ciclo, T.IX, 1923:127-141

³³ Lista publicada por La Nación el 28 de julio de 1920, en la que se omiten "todos aquellos cargos de importancia administrativa que, sin embargo, carecen de funciones de dirección superior" y que son innumerables.

Ministerio del Interior: subsecretario, presidente del Departamento Nacional de Higiene, gobernadores de los territorios del Chaco, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Jefe de la división de legaciones del Departamento Nacional del Trabajo, nueve comisarios de policía de la Capital.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Embajador en España, Ministros plenipotenciarios en Perú, Bolivia, Ecuador y Cuba; ausencia de plenipotenciarios en Londres y Japón; cónsul general en París, Ginebra y Lisboa y toda la representación consular en Austria.

Ministerio de Hacienda: oficial mayor del ministerio, inspector general de aduanas; administrador de la aduana de la Capital; tres miembros del directorio del Banco Hipotecario Nacional y secretario de la contaduría nacional.

Ministerio de Instrucción Pública: subsecretario del ministerio, vocal del Consejo Nacional de Educación, Rector del Colegio Nacional Carlos Pellegrini y del Manuel Belgrano.

Ministerio de Justicia: subsecretaria del ministerio, un vocal de la cámara federal, uno de la cámara comercial y otro de la criminal, dos de la civil; dos fiscalías de cámara; un procurador fiscal general; un juzgado en lo civil, en lo comercial, dos de instrucción y del crimen; asesoría de menores y fiscalía del crimen.

Ministerio de Guerra: jefe de estado mayor general, secretario de la dirección general de la administración, vocal y consejo supremo de Guerra y Marina.

Ministerio de Marina: ministro, prefecto general de puertos, director de la escuela naval, jefe de la zona militar de la dársena, jefe del arsenal del puerto militar e intendencia de la división general de la administración.

Ministerio de Agricultura: Director General de Agricultura y Defensa Agrícola, Comisión administrativa del petróleo en Comodoro Rivadavia.

Ministerio de Obras Públicas: subsecretario, director general y administrador general de Ferrocarriles, dos miembros del directorio de Obras Sanitarias y presidente de la caja de jubilaciones y pensiones ferroviarias¹¹

misma ley de gastos y recursos modificada por el sistema de duodécimos contribuye en una relación de 15 a 1 en el aumento de los trabajos de contabilidad³⁴

La ley 4349, que en 1904 crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para funcionarios, empleados y agentes civiles de la administración pública, en su art.4°, inc.6 establece que el importe de los sueldos vacantes ingresará a esa caja, pero autoriza al poder ejecutivo a ingresar esos fondos a rentas generales en casos de excepción justificados por “razones de economía”. Uno de los argumentos del gobierno es que mantener las vacantes ayuda a sostener la Caja cuya situación es permanentemente deficitaria. Nuestros datos nos permiten reconstruir año por año el monto que por empleos vacantes entra a la Caja, pero sólo para 1918 y 1920 contamos con el total correspondiente a vacantes. En el primer caso, sobre \$3.444.000 se depositaron sólo \$743.370.76. En septiembre de 1921 la Contaduría General de la Nación presenta un informe que le fuera requerido por la Cámara de Diputados en el que manifiesta que el tesoro dejó de pagar por concepto de empleos vacantes en 1920 ocho millones doscientos mil pesos de los cuales, según la memoria del ministerio de hacienda correspondiente a ese año, ingresaron en la Caja \$5.000.232.55

Según la oposición, es la cláusula que le permite al ejecutivo usar fondos de las vacantes por “razones de economía” lo que explica el mantenimiento del sistema. En agosto de 1920 el diario La Nación hace un cálculo hipotético del ahorro que las vacantes implican en ese momento sobre sesenta cargos importantes a mil quinientos pesos cada uno. Los noventa mil pesos mensuales, dice, significan muy poco en el monto global del presupuesto y traen paralización y perturbación en la marcha de la administración. El argumento es que si realmente la intención del gobierno es hacer economías los cargos deben ser suprimidos del presupuesto. Esta idea adquiere la forma de un proyecto legislativo presentado a la Cámara por el diputado conservador mendocino Raffo de la Reta en 1919³⁵ para evitar la conquista de voluntades a través del otorgamiento de cargos públicos, es decir, nombrando supernumerarios en las distintas ramas de la administración en vísperas de elecciones. Del informe de la contaduría general antes mencionado surgen imputaciones por acuerdo de gabinete por \$ 36.562.002 de los cuales \$4.000.000 fueron entregados a Defensa Agrícola. Este dato es utilizado por la oposición que evalúa a la Defensa como una repartición que sólo se ocupa de tareas electorales y donde se ubican los recomendados de los caudillos de comité. Por otro lado, mantener las vacantes sirve al gobierno, -según un editorial del diario La

³⁴ Ministerio de Hacienda. Anexo de la Contaduría General de la Nación a la Memoria correspondiente al año 1921, Buenos Aires, Talleres Gráficos L.J.Rosso y Cía, 1924, págs. VI a XI. Según esta memoria los sueldos de los empleos vacantes sumaron \$ m/n 226.270 en 1919; 106.833.46 en 1920; 140.822.97 en 1921 y 88.946.51 en 1922.

³⁵ CDDS, reunión 37, 22 de agosto de 1919:822

Nación referido al tema- para alimentar esperanzas de peticionantes. Hay más conveniencia en varios aspirantes que en un empleo y evita el lote de decepcionados que deja el nombramiento³⁶

Meses antes de abandonar el gobierno, Yrigoyen provee muchas de las vacantes: el administrador de aduana, el presidente y los vocales del Consejo Nacional de Educación, subsecretarios de ministerios y designa numeroso personal en reparticiones autónomas. La cifra que maneja la prensa -que no pudimos confirmar a través de otras fuentes- es la de 15.000 nuevos empleados entre funcionarios y personal subalterno³⁷

En el caso de la Defensa Agrícola, el Ministro de Agricultura de Alvear envía al interior numerosos supernumerarios residentes en la Capital enfrentándose a un mitín en los pasillos del Ministerio. En 1925, siendo ministro de agricultura, Tomás Le Bretón, resuelve la cesantía de setecientos supernumerarios y les ofrece a cambio planes para adquirir tierras fiscales en fracciones de entre 25 y 100 has.. La respuesta es escasa, los empleados se resisten a ir al Chaco, Formosa o Misiones.

El caso que provocó mayor escándalo fue el de Correos y Telégrafos, repartición duramente cuestionada. Los cargos se centran en la ineficiencia, pero, fundamentalmente las críticas apuntan a que los agentes de comité ocupan el lugar del personal capacitado. Es común en las crónicas de la época las referencias a carteros uniformados participando de manifestaciones políticas. A esto se agregan las denuncias de censura telegráfica, es decir, rechazo de los telegramas que contengan apreciaciones sobre los actos y hombres del gobierno. En 1922 el nombramiento de 4000 empleados supernumerarios provoca una andanada de críticas. Este personal fue incorporado después de una huelga de carteros. El gobierno fijó un término para que reanudaran al trabajo bajo apercibimiento de cesantía. Vencido el plazo comenzó a incorporarse el personal que se contrataba para cubrir las vacantes. Cuando los servicios estaban casi normalizados los huelguistas pidieron la readmisión. Con el cambio de gobierno circulan versiones de que no serán readmitidos y Emilio Mihura, radical entrerriano, que reemplaza a Eduardo Giuffra en la Dirección de Correos, prepara para la repartición un proyecto de escalafón que respeta antigüedad y

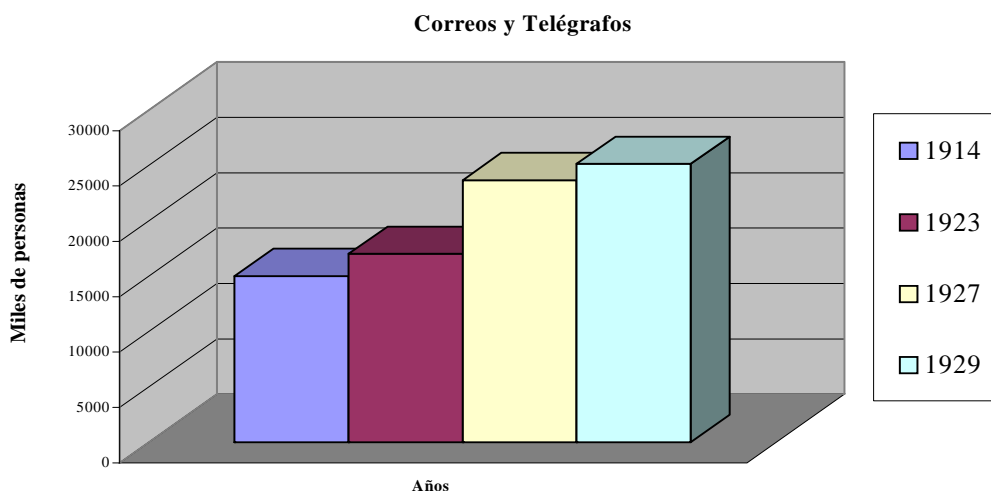
³⁶ LN, julio de 1923

³⁷ Francisco Barroetaveña, en un libro publicado en 1923, *El gobierno del Dr. Alvear* - que lleva el sugestivo subtítulo *Post nubila Phoebus*- lo describe al presidente Yrigoyen “hasta la madrugada, en mangas de camisa, hasta entregar bastón y banda” nombrando “amigotes y cómplices del mañana” y aún rebasando el 12 de octubre con decretos antedatados para proveer, a granel, empleados innecesarios. Y Manuel Goldstraj, secretario de Alvear entre 1931 y 1941, sostiene que “bastante después del 12 de octubre de 1922, el nuevo presidente seguía recibiendo, para ser despachados, nombramientos que habían sido proyectados por don Hipólito Yrigoyen”. El vicepresidente, Elpidio González y el senador Delfor del Valle eran quienes hacían llegar esos nombramientos, “orden encubierta apenas bajo las apariencias de una solicitud amistosa”. *Años y errores. Un cuarto de siglo de política argentina*. Bs.As., Ed.Sophos, 1956, págs. 50-51

pruebas de competencia para los ascensos y propone la creación de la Escuela profesional superior para preparación del personal técnico y administrativo. Sin embargo, los cuatro mil empleados supernumerarios nombrados en los últimos meses del gobierno de Yrigoyen no son removidos, tal como había anunciado el Ministro del Interior, Matienzo, sino que pasan a formar parte del presupuesto. En enero de 1923, Alvear dicta un decreto por el cual establece que los nombramientos y exoneraciones de empleados en esa repartición se mantendrán interinamente hasta tanto la Dirección General entregue al Ministerio del Interior datos y explicaciones de las separaciones y designaciones de personal provisional³⁸

En el último año del gobierno de Alvear, en la memoria que el ministro del interior, José P. Tamborini, presenta a las cámaras manifiesta que la repartición no ha experimentado en el último quinquenio cambio alguno en el número de empleados a pesar del enorme incremento de los servicios y solicita un aumento de personal proporcional al aumento de las tareas, una retribución más equitativa, la modificación de la arbitraria escala de sueldos, la implantación del escalafón administrativo, la creación de tribunales de calificación y disciplina y una organización más científica del trabajo. El presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, diputado radical yrigoyenista Jorge R. Rodríguez, en septiembre de 1928 al fundamentar la ley de gastos para el año siguiente coincide con estas apreciaciones y solicita 1450 puestos para la repartición cuyos cargos ya están creados pagándose sus sueldos con imputación a acuerdos de gobierno. A poco de asumir Yrigoyen su segunda presidencia, si bien no contamos con cifras ciertas, la prensa registra 2000 cesantes en Correos y Telégrafos, muchos de los cuales, gradualmente fueron readmitidos.

³⁸ Presidencia Alvear, 1922-1928. Compilación de mensajes, leyes, decretos y reglamentaciones, Buenos Aires, Talleres Gráficos de Gerónimo Pesce, 1928. Tomo II. Departamento del Interior.



Lo ocurrido en Correos y Telégrafos forma parte de un proceso más general. Durante la segunda presidencia de Yrigoyen, a las acefalías de importantes reparticiones públicas (Banco Hipotecario Nacional, Caja de Ahorro Postal, Administración de la Lotería, Consejo Nacional de Educación, Departamento Nacional de Higiene, Biblioteca Nacional) se suman vacancias en la justicia y en el cuerpo diplomático y una gran cantidad de cesantías de empleados públicos. Entre noviembre de 1928 y abril de 1929 se registran alrededor de diez mil cesantías de supernumerarios distribuidos en diferentes ministerios: 3343 en el ministerio de Agricultura, de los cuales 1100 corresponden a Defensa Agrícola, 160 al Hotel de Inmigrantes, 46 agrónomos de la sección Policía de vegetales, 18 al Registro de patentes; 1203 al Ministerio del Interior; 1681 al ministerio de Obras públicas, empleados del ferrocarril en su mayoría; 735 al ministerio de Hacienda; 600 al Banco Hipotecario; 270 al Banco Municipal, etc., etc.³⁹ El argumento del gobierno es “hacer economías” y aunque sus partidarios en el parlamento admiten que los supernumerarios desplazados fueron nombrados para hacer campaña contra el yrigoyenismo no evalúan las cesantías como un “acto de venganza” sino de “reparación administrativa” avalado por el hecho de las reincorporaciones, ya no en partidas globales, sino insertas en el presupuesto y en base a la idoneidad y necesidades de la administración⁴⁰. Previamente, según informes del gobierno, fue analizada la foja de servicio de cada uno de ellos.⁴¹

³⁹ El diario La Nación entre noviembre de 1928 y mediados de 1929 publica casi diariamente notas informando sobre las cesantías.

⁴⁰ CDDS, T.I, r.18, junio 19 1929:598

⁴¹ David Rock. hace referencia a “una purga implacable de los adictos a Alvear” y menciona la cesantía de 3000 maestros, en El radicalismo..op.cit. pág.244. Horowitz..op.cit. también se refiere a una “purga” que habría

La oposición denuncia el imperio del desorden y la paralización de servicios. La prensa –desde La Nación a La Nueva República- se hacen eco de la cuestión coincidiendo en que los empleados eran excesivos aunque a la par esgrimen ausencia de planificación y arbitrariedad en la medida, en todo caso, la culpa no es de los empleados sino de quienes los nombraron para servirse de su voto. Ahora bien, para La Nación, el responsable es el mal gobierno, en tanto para la publicación nacionalista, es el sistema: “El cordón umbilical que une al electo con el elector, ofrecerá siempre el mismo fenómeno de interdependencia, subordinando las gestiones administrativas y la misma administración al interés de los partidos”⁴²

La Liga nacional de empleados civiles toma a su cargo las gestiones para la reincorporación de los cesantes que se movilizan y realizan mitines en diferentes puntos de la ciudad⁴³. La cámara de diputados se hace eco del problema bajo la forma de un pedido de informes presentado por el socialista de Tomaso al ministro de hacienda, rechazado⁴⁴ y reproducido, con igual suerte, por el conservador Alberto Viñas⁴⁵. Piden la reincorporación de los cesantes y paralelamente denuncian el exceso de empleados y la frondosidad del presupuesto.

Los aportes que por concepto de empleos vacantes venían haciéndose anualmente a la Caja de Jubilaciones y Pensiones aumentan considerablemente. Entre 1922 y 1928 se habían mantenido en un promedio de tres millones quinientos mil pesos anuales, en 1929 ascienden a \$6.451.579.71 y en 1930 alcanzan los \$12.041.077.84. En la primera memoria presentada por el ministro de hacienda de Uriburu, Enrique S. Pérez, en 1931, se hace referencia al elevado monto atribuido al proceso paralelo de cesantías y creación de empleos fuera de presupuesto, dando cuenta, además, que varias reparticiones públicas adeudan importantes sumas a la Caja (de los doce millones correspondientes al año 1930 sólo se depositaron siete, no habiéndose todavía calculado las cifras del período que va entre octubre de 1928 y abril de 1929) y se

desplazado a radicales antiyrigoyenistas y a socialistas independientes. No nos consta, a partir de las fuentes consultadas, que las cesantías en masa hayan respondido al desplazamiento de los antipersonalistas y su reemplazo por personalistas.

⁴² Rodolfo Irazusta, La Política, en La Nueva República, 2 de mayo de 1929. El pensamiento nacionalista. Antología seleccionada y comentada por Julio Irazusta. Tomo 2. La revolución de 1930, Bs.As., Obligado, 1975, pg.7

⁴³ “Cómo y de que vivirán los que hasta hace poco disfrutaban de una renta del estado? Se los ha visto en grupos compactos y huraños, aglomerarse detrás de la Casa Rosada, a la espera de que su presencia conmueva al primer magistrado (...) Varios centenares se situaron en automóviles, frente al edificio del ministerio de Agricultura, y dieron una “serenata” con bandoneones gimientes a los que estaban trabajando en sus despachos. Los transeúntes se detuvieron, sorprendidos por los acordes llorosos (...). Los balcones se llenaron de empleados que, al reconocer en los músicos a viejos compañeros caídos en el infortunio, empezaron a arrojarles monedas que los menesterosos recogían en sus sombreros, como los cantores vagabundos de las aldeas (...)” LN, 10 de marzo de 1929.

⁴⁴ CDDS, T.I, r.18, junio 19 1929:589-604

⁴⁵ Idem, r.19, junio 20 1929:631-636

adjuntan reclamaciones a algunas de ellas, tales el Banco Hipotecario Nacional (\$257.402.57) y el ministerio de agricultura (1.293.328.54). La respuesta de Juan B. Fleitas, a cargo de éste ministerio durante la segunda presidencia de Yrigoyen, da cuenta de, cuanto menos, cierta desprolijidad en todo el proceso administrativo.

“(…)como consecuencia de las modificaciones introducidas en el presupuesto de 1929 y la falta de confirmación o nuevo nombramiento del personal, los cargos permanecieron sin llenar en su mayoría, pero los empleados siguieron en servicio, imputándose su sueldo a los acuerdos de gobierno (…)”⁴⁶

Dicho esto, acepta la cifra adeudada calculada por el nuevo ministro siendo que el presupuesto de 1929 asignaba para sueldos un crédito de algo más de 12 millones y lo imputado por tal concepto a dicha ley superó apenas los 11 millones, por lo tanto, la diferencia existente podría considerarse en forma global como importe de vacantes habidas en dicho ejercicio.

3. La intención de legislar

La solución al electoralismo y a la incompetencia se plantea en términos de estabilidad y escalafón. Innumerables proyectos de carrera administrativa⁴⁷ circulan por el parlamento sin recibir sanción. Como en tantas otras cuestiones de la agenda de la época el objetivo de llegar a una organización más eficiente y racional de la administración pública se fundamenta -en casi todos los proyectos- a partir de la experiencia externa. Los países "adelantados" de Europa y, por supuesto, Estados Unidos cuentan con leyes de carrera administrativa. Se cita el estatuto italiano de 1908, la ley austrohúngara de 1914, la alemana de 1907, las leyes parciales de Inglaterra y Francia, pero, básicamente, se toma como modelo la legislación norteamericana de 1883 -*civil service reform*- que, desde Ohio, irá gradualmente

⁴⁶ Memoria del Ministerio de Hacienda correspondiente a los años 1930-1931, Talleres Gráficos de G. Pesce, Buenos Aires, 1931

⁴⁷ En 1876, Victorino de la Plaza, en ese momento ministro de Avellaneda envía al congreso un proyecto de ley de sueldos, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios. Sancionado en diputados fue rechazado en senadores. Le siguieron, en 1903, el del diputado Gouchon y en 1907 el del ministro Lobos.

Ya sancionada la ley Sáenz Peña, en 1915 presentan proyectos los diputados radicales Marcelo T. de Alvear y Arturo Bas, quien lo reproduce en 1922. Dicho proyecto es reproducido por tercera vez en 1924 por el radical antipersonalista Pinto. En 1918, el diputado de la misma tendencia, Jacinto Fernández reproduce la iniciativa de Alvear. La Comisión de legislación formula despacho en agosto de 1919 con la firma de tres conservadores y dos radicales. La cámara no lo discute. En 1920 Jacinto Fernández y en 1923 el conservador Escobar presentan como proyecto el despacho de la comisión. En 1921 es Costa quien presenta una iniciativa reglamentando la idoneidad exigida por la Constitución para el nombramiento de los empleados. El mismo año el diputado yrigoyenista González Zimmermann presenta otro que reproduce en 1923.

Siendo presidente Alvear reproduce su iniciativa de diputado con algunas modificaciones. Lo reproduce el diputado antipersonalista Sussini en 1926 y Alvear vuelve a enviarlo en 1927. En este último año el congreso tiene a consideración tres iniciativas: la del ejecutivo, la del diputado yrigoyenista Bidegain y la del senador Ramón Gómez. Finalmente, en 1929, es la bancada del socialismo independiente quien se hace cargo de la cuestión en Diputados.

extendiéndose a todos los estados. Evalúan que esta ley acabó con el sistema llamado "de los despojos" (*spoils system*) que consideraba a los empleos como "botín" del partido en el poder. Evitar los favoritismos y la arbitrariedad que implica la selección de empleados públicos guiada por intereses banderizos, por la recomendación del caudillo político o en pago de favores electorales implica -en el planteo de la época- evolucionar, transformarse en una sociedad "moderna" superando el prebendalismo y el personalismo propio de los sistemas patrimonialistas. Weber parece estar presente. La modernidad se asocia con la racionalidad. El buen gobierno es el gobierno que antepone las leyes a los hombres.

La procedencia política de los proyectos no marca diferencias en su contenido. Tres son los principios que los orientan: concurso para el ingreso, estabilidad garantizada por tribunales disciplinarios e instancia obligatoria del sumario y escalafón que contemple capacidad y antigüedad. Se reglamenta de este modo la cláusula constitucional (art. 16, inc.10) que faculta al ejecutivo para nombrar y remover al personal administrativo y hay coincidencias en que no implica un cercenamiento de atribuciones sino sólo la delimitación de la única condición requerida para acceder a un empleo, la idoneidad.

La mayoría de las iniciativas legislativas presentadas al parlamento deja fuera de la ley a los subsecretarios de ministerios, directorios de reparticiones autónomas, militares y miembros del profesorado que cuentan con disposiciones especiales, como asimismo a aquellos cargos que requieren acuerdo del senado. Sólo el proyecto de ley reglamentaria de la idoneidad presentado por el diputado Julio A. Costa en 1921⁴⁸ va más allá. Incluye a los ministros cuya idoneidad para el cargo se comprobará -según propone el artículo 2- si el designado ha cursado regularmente estudios de humanidades o preparatorios en las universidades o colegios nacionales a lo que suma el desempeño, al menos durante cuatro años, como parlamentario, gobernador o magistrado nacional de segunda instancia. Los fundamentos que Costa desarrolla se centran en un pasado en que los ministros eran hombres capaces, "hombres nuevos engastados en el hombre tradicional" salidos de la Universidad de Córdoba y Chuquisaca, del colegio de San Carlos o de la Universidad de Buenos Aires, en la etapa preconstitucional, o de las universidades de Córdoba, Buenos Aires y los colegios nacionales en la época constitucional. Son las humanidades, dice Costa, "las que establecen la disciplina mental, la aptitud de generalización, y la información del pasado indispensable al hombre de gobierno". Los hombres de estado ingleses, franceses y norteamericanos son "universitarios, humanistas, y doctos, aunque no sean doctores"⁴⁹

En casi todas las iniciativas legislativas se establece, además, la ciudadanía argentina

⁴⁸ CDDS, reunión 23, 29 de julio de 1921:346-352

⁴⁹ Idem, pg. 350

como requisito para el acceso a la administración, condición que era en ese momento desestimada⁵⁰

Algunos de los proyectos contienen artículos específicos referidos a la erradicación de los vicios de nepotismo e influencias políticas en la selección. Limitan el número de personas de la misma familia en la administración pública (art. 14 del proyecto Costa y art. 6 del de González Zimmermann) y prohíben la propaganda o los trabajos políticos (proyecto González Zimmermann). Así como el proyecto del partido socialista independiente castiga con prisión de uno a tres años a los empleados que hagan indicaciones o den órdenes de apoyar a determinado partido.

La Liga de empleados civiles nacionales, que según manifiesta el diputado radical yrigoyenista en la Cámara de diputados, cuenta con 30.000 afiliados en todo el país⁵¹ solicita permanentemente a través de la prensa, de presentaciones a las Cámaras y de entrevistas con los ministros, la sanción de la ley. Reclama además la incorporación de los empleados de reparticiones autónomas que aparecen excluidos de la mayoría de los proyectos, excepto del de Bidegain de 1927 que los incorpora, atendiendo -según explicita en la fundamentación- a esta demanda. Sin embargo, y a pesar de las coincidencias de todos los sectores políticos y de las presiones del gremio, no hay sanción legislativa.

A mediados de 1919, la Comisión de legislación de la Cámara de diputados, presidida por el radical Carlos Melo e integrada por otro radical, Rogelio Araya, y tres conservadores estudia el proyecto presentado por Alvear en 1915 y produce un despacho que no es tratado por la Cámara. En ese momento, el diario La Nación⁵² se refiere a la oposición del ejecutivo. El ministro del Interior, Ramón Gómez, al acudir a la comisión habría manifestado que consideraba al proyecto atentatorio a la facultad constitucional de que dispone para nombrar y remover al personal administrativo. Años después, en la cámara de diputados, el legislador Escobar, que había sido miembro de la comisión, hace referencia a la posición del ministro

⁵⁰ En 1924 sigue siendo materia de discusión. Un juez federal de la Capital, el Dr. Zavalía, recibe del jefe de una dependencia del Ministerio de Guerra un pedido de carta de ciudadanía para un postulante que quería nombrar en la repartición. El juez contesta que las disposiciones constitucionales y legales no requieren la nacionalidad argentina para el desempeño de funciones públicas. Y agrega que, previo a la sanción de la ley Sáenz Peña, la corrupción política era la causa de que en vísperas electorales afluyesen los pedidos de caudillos que acudían a ese medio para pagar favores políticos. Regían entonces ciertas disposiciones para la provisión de cargos que los jueces comenzaron a desestimar, en tanto, el otorgamiento de una carta de ciudadanía implica la demostración de vinculaciones con el país. El Ministerio de Guerra insiste en que debe exigirse la adopción de la ciudadanía a quienes quieran optar por un puesto público avanzando sobre la doctrina de que el ejecutivo puede dictar normas de carácter general sobre admisión.

⁵¹ CDDS, reunión 7, 19 de mayo de 1927:90. El dato se reitera en LN, 1 de abril de 1927, al inaugurarse el Segundo Congreso del Empleado Público organizado por la Liga.

⁵² LN, 13 de agosto de 1929

Gómez⁵³ al reproducir el proyecto. Sin embargo, la Liga de Empleados Civiles que había enviado una delegación a entrevistarse con Yrigoyen manifiesta que éste se encuentra en un todo de acuerdo con la ley. De hecho, en ningún momento la bancada radical se manifiesta contraria a su sanción.

El argumento del partido socialista independiente es que la carrera administrativa es "una bandera que hacen flamear los partidos cuando aspiran a conquistar el poder ejecutivo (...) para repudiarla después, cuando logran el manejo del presupuesto (...)"⁵⁴ Así, los radicales querían estabilidad cuando gobernaban los conservadores y los yrigoyenistas mientras gobernó el alvearismo. Independientemente de estas consideraciones hay una tendencia a minimizar -aunque se la considere necesaria- la efectividad de la ley. Quienes cuestionan el personalismo oponen la ley a los hombres, sin embargo, consideran insuficiente la ley si en la práctica no se respetan principios de selección por capacidad. Romper el círculo vicioso implicaría legislación adecuada más hombres capaces de aplicarla. Leemos en un editorial de La Nación refiriéndose al proyecto de carrera administrativa "la austeridad del magistrado puede suplir la ausencia de reglamentación, o la reglamentación puede ser anulada por el interés político del presidente"⁵⁵ Esta idea se reitera constantemente en los editoriales sobre el tema en los años de los gobiernos radicales. El temor frente a una ley de esta naturaleza es autonomizar de algún modo al personal administrativo. En el pensamiento del diario esto provocaría abusos.

4. Administración, política y partido

Decíamos al iniciar este capítulo que, hacia fines del siglo XIX, el mismo movimiento que pugna por la democratización del sistema político demanda moralidad administrativa. A partir de la vigencia de la ley Sáenz Peña y bajo los gobiernos radicales la participación se amplía y gradualmente va constituyéndose la ciudadanía, lo cual no implica la desaparición de viejas y arraigadas prácticas. La administración pública continúa siendo un lugar conflictivo, producto de los desalojos de personal por razones políticas en el ámbito provincial y a nivel nacional, si bien hay referencias recurrentes de que esto no ocurre, a la hora de llenar vacantes o de crear nuevos cargos la elección recae sobre militantes del partido en el gobierno carentes, muchas veces, de la idoneidad requerida para la tarea a desempeñar. El aparato estatal se amplía y esto obedece a diferentes razones: el crecimiento de las áreas de salud (dispensarios, asilos, hospitales) y educación, por un lado, y por otro, el incremento de personal en

⁵³ CDDS, reunión 13, 21 de julio de 1922:254-260

⁵⁴ Idem, reunión 26, 17 de julio de 1929:257

⁵⁵ LN, julio de 1923

organismos asociados en la época a la tarea de reclutar votos (Defensa agrícola, Correos, personal de Aduanas) dado que por la índole de sus tareas cubren la totalidad del territorio.

En el interior del partido gobernante, el reparto de empleos funcionó como fuente de lealtades, pero también como disparador de conflictos y tensiones generando una extrema faccionalización. La “máquina” dependía de los recursos públicos, sin embargo, la dependencia que esto generaba para el partido, confundido con el gobierno, implicó más la debilidad del segundo que del primero. El partido creció y se consolidó en el gobierno pero a costa de debilitar las relaciones entre poderes y restarle eficiencia al aparato estatal.

Los proyectos de ley de carrera administrativa buscaron otorgarle a la burocracia no sólo legitimidad de origen sino transformarla en un cuerpo racional. Lo legítimo es acceder por concurso, y mantenerse y ascender por méritos y capacidad sin que influyan los cambios de gobierno. No se supone que la ley elimine totalmente el favoritismo pero se cree que lo atenuaría. Se enumeran, además, efectos secundarios y derivados. Si la administración se convierte en un cuerpo de empleados permanentes, con capacidad técnica evaluada periódicamente, ganaría en eficiencia. Los carteros y los peones de la defensa agrícola ya no participarían en manifestaciones políticas, dejarían de ser meros agentes electorales y cumplirían mejor sus tareas. Lo que sumado a una distribución más racional de las funciones permitiría eliminar el exceso de personal. La burocracia adquiriría así legitimidad funcional. Reducir personal se asocia también a evitar el despilfarro. Se opone el empleado público al ciudadano que paga impuestos. La carga impositiva aumenta en la medida que se incorporan al presupuesto legiones de personal designado para ganar elecciones. Por último se sanearían las costumbres erradicando el vicio de la "empleomanía" que resta brazos al trabajo productivo⁵⁶ y libraría a los gobiernos de los postulantes de empleo y de las presiones de los comités.

Este aspecto de la cuestión es el que, según el planteo de la época, podría ser resuelto por la ley de carrera administrativa pero hay otros problemas que se suponen provocados por la "politización" del estado. Uno de ellos es la irracionalidad que implica que reparticiones de la misma índole no tengan igual jerarquía y no estén igualmente remunerados quienes las

⁵⁶ En 1925 aparecen carteles en la Casa de Gobierno de Jujuy firmados por el gobernador cuyo consejo es dedicarse a actividades productivas "El empleo debe ser un medio de vida transitorio, propio para estudiantes o mujeres necesitadas. El que cifra su destino en un empleo es medio hombre, un inválido moral, sin carácter (...)" y continúa aconsejando el cultivo de la tierra, la cría de vacas, cerdos y gallinas o la venta de artículos de almacén. El gobernador aparece como un hombre atormentado por los postulantes. Este cartel, concluye "(...)no reza para los actuales empleados de la administración, sobre todo los que llenan funciones delicadas que requieren preparación e inteligencia. Se refiere a los que piden empleos menudos, peor retribuidos que los del jornalero, y que de la mañana a la noche enloquecen al gobernador", en LN, junio 9 1925.

integran. Además, la ausencia de control sobre las reparticiones autónomas, "estados dentro del estado" por la extensión de sus atribuciones. El otro, el centralismo burocrático provocado por las decisiones administrativas tomadas en la cúpula. Yrigoyen no sólo nombra a los ministros sino a sus subsecretarios. En caso de conflicto entre un funcionario y un ministro, el primero acude al presidente. Es común la referencia a Yrigoyen recorriendo oficinas públicas para controlar, por ejemplo, el cumplimiento del horario de sus empleados o recibiendo a los postulantes de empleo. O la demora de expedientes por falta de firma presidencial.

En síntesis, las ideas desplegadas en la época en torno a la administración pública se asientan sobre el supuesto de que la eficiencia y la eficacia dependen de su "despolitización". Sin embargo, la oposición, cuando ocupe posiciones de gobierno, entre 1930 y 1943, recreará las mismas prácticas y estilos evitando sancionar leyes que limiten el uso de los recursos estatales para fortalecer apoyos políticos.

