



PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO de HISTORIA POLÍTICA

LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL EN CUESTIÓN EN LA ARGENTINA DE LOS AÑOS '30. DEL “ESTADO CONSULTIVO” AL “GOBIERNO DE LOS FUNCIONARIOS”

Ana Virginia Persello

En 2001, cuando apareció el tomo de la Nueva Historia Argentina de Editorial Sudamericana dedicado a los años '30, Alejandro Cattaruzza, su director, proponía que de los artículos que se referían a la política surgía una nueva mirada cuya singularidad residía en que en la competencia por el poder los contendientes no estaban divididos por “inalterables visiones del mundo” y, en cambio, la libraban “actores que, sin abandonar sus incertidumbres, reorientan sus estrategias para actuar en un distorsionado escenario”. Y, más adelante, insiste en que la imagen que se construye ya no es la “de un mundo político y cultural dividido en dos bloques uniformes y autoconscientes de las tradiciones que los sostenían, enfrentados en un combate claro y central”; el cuadro que resultaba era “más complejo y menos ordenado”, carecía de límites precisos y las configuraciones eran cambiantes¹.

En el mismo volumen, Anahí Ballent y Adrián Gorelik² eligen la paradoja como dadora de sentido tanto del proceso histórico como de las interpretaciones que de él hicieron sus contemporáneos, para introducirse en los derroteros de la modernización territorial plenos de contrastes y contradicciones. Es la misma clave de lectura que Juan Carlos Torre utiliza cuando se refiere a las dos caras de la década del '30: “falta de inventiva para hacer frente a los efectos inesperados de la ampliación de la participación política” y “respuesta creativa a la súbita emergencia por la que atravesaba el esquema económico”; “regresión y rigidez” de un lado y “dinamismo y plasticidad” del otro; “doble perfil con el que la restauración conservadora dirige el país y prepara el teatro de futuras tormentas”³. Y Tulio Halperín en *La Argentina y la tormenta del mundo*, introduce un aparente contrasentido más cuando sostiene que el de los años '30 era “Un régimen que se revelaba irrescatablemente ilegítimo a la luz de los principios mismos que invocaba para reivindicar su legitimidad” cuando “quienes tenían en sus manos las riendas del poder; hubieran tenido quizá la posibilidad de conservarlo

¹ Alejandro Cattaruzza (dir.) Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943), Nueva Historia Argentina, Tomo VII, Buenos Aires, Sudamericana, 2001, p.13.

² Anahí Ballent y Adrián Gorelik, “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, idem:143-200.

³ Juan Carlos Torre, *La vieja guardia sindical y Perón*. Sobre los orígenes del peronismo, Buenos Aires, Sudamericana, 1990, pp.25-27.

invocando una legitimidad menos espuria”. Si prefirieron no hacerlo fue, por un lado, para no introducir desequilibrios entre fuerzas y por otro, porque “conservaban una suerte de lealtad residual por esos mismos principios”⁴

La propuesta es intervenir una vez más sobre estas imágenes que diagraman al mismo tiempo un escenario incierto, de pérdida de certezas sobre los principios que sustentaban el entero orden social y una escena bifronte en la medida en que hegemonía y desarrollo, principios y prácticas no parecían articularse del modo esperado. El objeto es diagramar un mapa –necesariamente incompleto– de los debates ocurridos sobre la ingeniería institucional, revisitar polémicas que discurrieron sobre un sustrato común, la percepción de una crisis que involucraba al liberalismo y a la democracia, o a la articulación entre ambos, crisis que, -no creemos necesario insistir- no se inicia con la brusca caída de las exportaciones y de sus precios a partir de 1929 ni con el golpe que puso fin al gobierno radical, pero que adquiere desde ese momento contenidos y significados nuevos, que justifican la periodización adoptada. Y, finalmente, indagar el modo en que el proceso de democratización y el proceso de racionalización, que están en la base de la configuración del estado moderno, se articulan y despliegan.

Rosanvallon, en *El Estado en Francia* y en *El modelo político francés* reitera la necesidad de distinguir el estado moderno como aparato administrativo y burocrático y como forma política. Proceso de racionalización, el primero; proceso de democratización, el segundo. “Constitución de un cuerpo de funcionarios estable y competente, instalación de procedimientos regulares de gestión, definición de una jerarquía clara de responsabilidades” y establecimiento de un gobierno representativo, “sumisión de la administración a las orientaciones de la voluntad general, ejercicio transparente de la autoridad”. Procesos que no necesariamente se dan en forma simultánea ni de la misma manera: “En Gran Bretaña, el proceso de democratización más bien precedió al proceso de racionalización, mientras que en Alemania ocurrió a la inversa. En Francia, la revolución aceleró y perturbó la racionalización administrativa, al tiempo que operó la ruptura de orden democrático”⁵ ¿Cómo trasladar esa idea al caso argentino en los años ’30?

Nuevamente Rosanvallon, esta vez en *El pueblo inalcanzable*⁶, analiza una modalidad de articulación entre sociedad y estado, propia del período que denomina *democracia de equilibrio* y que responde, dice, a lo que los juristas llaman *administración consultiva*, “asociando directamente a actores de la sociedad civil con la definición y realización de las intervenciones del Estado”, instituciones que “hacen penetrar las voces de la sociedad en el universo administrativo” y a partir de las cuales “se diseñan nuevas formas de representación de intereses”. “Aprehensión ampliada de la representación política”, incorporación de la representación de lo social encubierta bajo la forma de la pericia que suma así a la legitimidad política surgida del sufragio universal una forma complementaria y especializada. Esas modalidades, que tomaban la forma de juntas y comisiones y que aparecen en Francia desde fines del siglo XIX, se asocian en los años de entreguerras a las recurrentes referencias a una crisis de la democracia de la que el

⁴ Tulio Halperín Donghi, *Argentina y la tormenta del mundo*. Ideas e ideologías entre 1930 y 1945, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 13-15.

⁵ Pierre Rosanvallon, *El modelo político francés*. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

⁶ Pierre Rosanvallon, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, México, Instituto Mora, 2004.

principal acusado es el estado por su incapacidad e irracionalidad: mal reparto de tareas, falta de previsión, derroche y proliferación excesiva de organismos. Racionalidad y eficiencia son las palabras claves. Y a las demandas por reformar el sistema electoral a partir de la proporcionalidad se agrega entonces la idea de constituir una asamblea formada por las fuerzas vivas que se traduce en 1925 en la creación del Consejo Nacional Económico para estudiar, diagramar y proponer soluciones; atribuciones de orden estrictamente consultivo. Se trata de una modalidad nueva de representación que, sin embargo, se resume discursivamente en una cuestión técnica. El reconocimiento del papel de los partidos, el perfeccionamiento de nuevas técnicas electorales, el lugar otorgado en la decisión pública a los cuerpos intermedios como los sindicatos, la institución en la administración de procedimientos de consulta y la formación de consejos económicos aportaron elementos parciales de respuesta al problema de la figuración política del pueblo, “domesticación pragmática y relativa de los problemas nacidos de la disociación original entre el momento político y el momento sociológico de la democracia”, que no permitió dar una respuesta definitiva a la conformación política de lo social. Las tensiones siguieron subyaciendo.

Entre los analistas argentinos, Portantiero⁷ tematizó ampliamente el problema. Para el liberalismo, sostiene, el supuesto básico era que el mundo de la producción, autorregulado por el mercado, y la esfera política estaban separados; la segunda sólo garantizaba la persistencia del sistema y le daba forma jurídica a “hechos económicos surgidos por sí mismos”. El marxismo coincidía en plantear la misma disociación. Durante la vigencia del estado liberal, prosigue, la interpenetración era menos visible empíricamente, pero a partir de su crisis, quedó en evidencia por el surgimiento de “nuevas formas de agregación de los intereses sociales, de contratación entre los grupos y de mediación política”. El estado asumió nuevas funciones, sus aparatos diagramaron una organización institucional más compleja y las formas de legitimación se desplazaron del parlamento a los partidos, no previstos en la teoría liberal clásica, y finalmente a los aparatos burocráticos. Las fronteras entre la economía y la política se corrieron. El Estado penetró en la sociedad y la sociedad invadió lo político-estatal. “A la potencialidad igualitaria de la extensión del sufragio universal respondió la organización económica de los intereses privados”

La novedad de los '30, entonces, y esta es la hipótesis más general que intentamos desarrollar, es que la crisis precipitó el surgimiento de nuevas modalidades administrativas que, a su vez, generaron nuevas formas de articulación entre la sociedad y el estado, redefinieron las fronteras entre lo público y lo privado y le otorgaron un sentido también nuevo a las nociones de representación y legitimidad. Se trataba de organismos consultivos en los que intereses, saber experto, funcionarios y políticos convivían y eso nos permitió, tomando en préstamo la idea de Rosanvallon, denominar a ese estado, consultivo. La guerra ya había puesto en cuestión al liberalismo, pero también a la capacidad del estado para hacer frente a la complejidad y la crisis de 1929 reforzó el diagnóstico. La respuesta se planteó por dos vías: regulación y racionalización. La primera se tradujo en la incorporación de los intereses en el Estado, garantía, además, de la gobernabilidad, y la segunda, de la técnica, con un doble objetivo, economías y eficiencia.

⁷ Juan Carlos Portantiero. Los usos de Gramsci, México, Folios, 1981.

Esas transformaciones se insertaron en un clima intelectual y político en el que la nota dominante fue la exacerbación de las reacciones antiliberales que se sustentaron en diferentes cuerpos de pensamiento. La doctrina social de la iglesia no fue ajena al proceso. Loris Zanatta propone pensar a los años '30 a partir del despliegue de una “guerra civil ideológica” en la que se dirimieron los fundamentos del orden político y social, del estado y de su relación con la nación, reactualización de las cuestiones de los fundamentos últimos del orden político y social, que suponen el enfrentamiento entre democracia liberal y democracia funcional u orgánica; modos diferentes de resolver el origen y los límites de la autoridad civil, y por ende también de los criterios de su soberanía y legitimación⁸. En el marco de ese enfrentamiento, la Iglesia elaboró un proyecto político que remitió a valores corporativistas y nacionalistas que, en la segunda mitad de la década y, sobre todo, en los años de la Segunda Guerra, maduró en una vertiente antiimperialista, antioligárquica y populista. Si con Justo –dice– se militarizó y clericalizó la vida pública, con Ortiz el proyecto se radicalizó, adoptó su espíritu de cruzada e incorporó la cuestión social⁹.

En 1938¹⁰, en “El corporativismo y los sociólogos en Francia”, Celestin Bouglé daba cuenta de la diversidad de experiencias que se asociaban a lo que se denominaba régimen corporativo. En algunos lugares, decía, aumentaba la intervención del Estado, en otros se prefería limitar su acción; en algunos países eran “sospechosos” los sindicatos obreros y en otros el régimen se asentaba en ellos. Lo común era la organización de las profesiones, la creación de órganos que ejercían funciones reguladoras, poderes intermedios entre el Estado y los individuos y la sociología se estaba haciendo cargo de teorizarlo. En Francia, la tarea estaba a cargo de los sociólogos católicos deseosos de que se volviera a un orden social cristiano avasallado por la Revolución y por la ley de Chapellier que había proscripto los cuerpos intermedios. Pero no era la católica la única perspectiva, Bouglé mencionaba que en 1937, la *Revue de Métaphisique et de Moral*, había publicado tres lecciones extraídas de un curso de Emile Durkheim, quien a fines del siglo XIX había sostenido la idea de la restauración del poder profesional pero no estaba dispuesto a negar ni los derechos del individuo ni los del Estado aunque de hecho, no participaba de la teoría del dejar hacer, dejar pasar, por el contrario, estaba convencido de la necesidad de la intervención del Estado y si esto era inevitable, tal como creía, debían surgir organizaciones que operaran entre éste y los individuos.

La perspectiva de Bouglé es aplicable al caso argentino. Si la Iglesia transformó la reacción antiliberal en proyecto político, no fue la única fuente para justificar propuestas de democracia orgánica, funcional o corporativa. Los teóricos franceses del solidarismo –Leon Duguit, Maurice Hauriou, Charles Benoist–, que entre fines del siglo XIX y principios del XX, tomaron a Durkheim preocupados por encontrar un camino entre el liberalismo y el marxismo en el papel y los límites que le acordaban a la intervención del Estado, con matices entre ellos, habían encontrado en la solidaridad la noción que les permitía superar la antinomia entre la igualdad política, producto de la noción de soberanía y la igualdad económica, fueron recurrentemente citados para avalar las transformaciones que se estaban operando y, en muchos casos, para separarlas de las

⁸ Zanatta, Loris. Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943 (Introducción).

⁹ Idem, (conclusión).

¹⁰ LN, noviembre 3 1938.

experiencias del fascismo. En todos ellos, la crítica al individualismo se traducía en la búsqueda de un fundamento a la intervención del estado y un criterio para establecer los límites a esa intervención. “¿Cómo demostrar que la administración poseía en sí misma el principio que le permitía limitar la esfera de su acción? ¿Cómo evitar la asimilación de ese crecimiento del aparato administrativo con una rastrera estatización de la sociedad?”¹¹

A la par que se creaban organismos consultivos, se insistía en el imperativo de la racionalización. El estado « barato », pero también eficiente, era necesario para lidiar con los efectos de una crisis que exigía no sólo hacer economías sino también dar respuestas, a medida que el aparato estatal se ampliaba, a la complejidad. No es casual, entonces, que las iniciativas de los primeros “racionalizadores” –Fayol, Taylor, Withley, Ford- y su difusión en el país formaran parte de las propuestas para aplicar criterios técnicos a la organización administrativa.

1. Representación territorial o representación funcional

Poco más de un mes después del golpe que desplazó del poder al radicalismo, *La Nación* publicó una larga nota que recogía opiniones de Carlos Ibarguren¹², designado interventor en Córdoba, en la que enumeraba “los defectos principales de carácter institucional que han favorecido el desarrollo de los vicios y males que la revolución debe extirpar” y señalaba las “grandes y sustanciales reformas para hacer imposible una nueva irrupción demagógica”. Diagnóstico y propuesta. El primero señalaba en primer lugar la prepotencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes –“dictadura del presidente”, agravada por la simultánea jefatura del partido gobernante- y sobre las provincias, que suponía la destrucción del sistema federal. De “tan funesto régimen” derivaba la ausencia de representación y de intervención de los auténticos intereses sociales en el gobierno, sustituidos por “los profesionales del electoralismo”. La segunda se equiparaba al “contenido ideológico y los anhelos de la revolución de septiembre” y debería ser puesta en acto una vez constituido el Congreso de la Nación, “poder representativo de la soberanía democrática”, que una vez establecido “por la libre voluntad del país conforme a la ley Sáenz Peña”, sería el único juez de la elección presidencial. En la perspectiva de Ibarguren, la “revolución” no tenía carácter de tal. Es decir, no era el gobierno surgido de ella el que produciría los cambios necesarios. El precedente que invocaba era la elección de Mitre.

El “contenido ideológico y los anhelos de la revolución” se traducían en un plan de reformas que no contenía sustanciales novedades. A la autonomía efectiva de los poderes del Estado, Ibarguren sumaba la de las grandes reparticiones técnicas que satisfacían servicios públicos; la estabilidad de la masa de funcionarios que debían dejar de estar subordinados a los cambios políticos y a las exigencias de los comités y la incorporación de representantes “genuinos” de los “verdaderos” intereses sociales. “El estado no puede ser burocracia de comité, ni el funcionario caudillejo de parroquia, parásito que nada representa como fuerza social”. Sin embargo, el entonces interventor en Córdoba, desvinculaba la incorporación de los intereses corporativos de la supresión del sufragio universal, el aniquilamiento de los partidos políticos y de la transformación del congreso en una asamblea puramente corporativa compuesta sólo de delegados gremiales, semejante al parlamento fascista. Los cambios debían empezar por los

¹¹ Donzelot, Jacques. *La invención de lo social*. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas, Buenos Aires, Nueva Visión, 2007.

¹² “El 6 de septiembre no fue más que el comienzo de una honda revolución argentina”, *La Nación* (en adelante, LN) octubre 16 1930.

partidos que, -idea que atribuía a Rodolfo Rivarola-, debían incorporar en su seno “representaciones de fuerzas y de gremios sociales” y podría, además, acordarse representación parcial a los gremios que estuviesen estructurados, o, finalmente, si se consideraba que la Argentina no estaba preparada para ello, los intereses sociales podrían participar en los directorios y consejos técnicos de las grandes reparticiones administrativas, tales como bancos, ferrocarriles, cajas de jubilaciones, servicios públicos. Estos cambios, en la perspectiva de Ibarguren, eran necesarios y se justificaban en una sociedad que estaba transitando del “individualismo democrático en que se inspira el sufragio universal” a la “estructuración colectiva que responde a intereses generales más complejos y organizados”

En ese mismo momento, Leopoldo Lugones se refería a que como resultado de la “revolución victoriosa”, la Constitución había quedado abrogada. Podía restablecerse, sin embargo, si después de dieciocho años de practicar el sistema electoral surgido de la ley Sáenz Peña y setenta de vigencia de la Constitución, había sido necesario emplear la fuerza, el sistema, decía Lugones, no ofrecía recursos contra los malos gobiernos que estaban lejos de ser su resultado, antes bien, los engendraba cada vez peores.

“Desde Rosas acá, persiste la ilusión de que cada mandón derribado será el postrero; “el último caudillo” de nuestra bibliografía circunstancial; y con ello se corresponde la ilusión jacobina sobre el poder virtual de la ley. Pero el caudillaje está en nuestra índole, según nos lo revelaba ayer no más el plebiscito de Yrigoyen, con lo cual puede reproducirse, si no modificamos el instrumento que aseguró su victoria; y la eficacia de éste último estriba en su adecuación a las condiciones del país que lo adopta. Por ello fracasan o resultan contraproducentes acá la constitución que copiamos a los Estados Unidos, la ley electoral de procedencia hispano-belga, y el socialismo que es un invento alemán”¹³

La respuesta estaba, para Lugones, que ya la había sintetizado en *La grande Argentina*, aparecida unos meses antes, en la calificación del sufragio basado en la capacidad de producir y en el concepto de la igualdad ante el trabajo, “el que no trabaja no vota”. La representación funcional resultaría entonces de esa modalidad de sufragio y no de la mera imitación del fascismo. La justicia independiente se garantizaría a partir de la designación y remoción de sus miembros en su propio seno, con intervención consultiva de los colegios de abogados y oposición o iniciativa de cualquier entidad responsable. La Universidad, también autónoma, como poder del Estado, gobernaría toda la instrucción pública. Y finalmente, aconsejaba la institución de un tribunal administrativo de apelaciones que asegurara los derechos del empleado público a la permanencia, promoción, jubilación y retiro; que interviniera en la preparación del presupuesto, y que lo declarara inaceptable cuando invirtiera en sueldos más del treinta por ciento de las entradas correspondientes al ejercicio anterior. El pueblo, “salido apenas de la orgía electoral y demagógica” no reclamaba elecciones sino autoridad y administración.

El ministro del Interior, en un discurso pronunciado en noviembre de 1930, en ocasión de celebrarse el aniversario de la ciudad de La Plata, sostuvo que

“El 8 de septiembre el jefe del movimiento revolucionario se hallaba en condiciones de imponer su voluntad por el imperio de la fuerza y la fuerza de la opinión. Con ese consentimiento venido de las masas todas hubiera sido fácil al poder surgido de la reacción unánime llevar a la práctica su pensamiento con recursos excepcionales [...] prefirió seguir un camino más llano. Acató la Constitución al jurar en su nombre y “confiar en la legalidad””¹⁴

¹³ “La reconstrucción”, LN, octubre 18 1930.

¹⁴ “El gobierno y la reconstrucción política”, LN, noviembre 20 1930.

Lo hizo, continuó Sánchez Sorondo, porque interpretó el sentimiento general, el pueblo se había pronunciado contra un sistema “funesto” pero aspiraba a que la reconstrucción se realizara dentro de la estructura institucional del país. Para Nicolás Repetto, el dirigente socialista, la contradicción se manifestaba entre el gobierno revolucionario que quería reformar la ley Sáenz Peña y sus colaboradores civiles que decían haber participado en la revolución precisamente para respetarla¹⁵. Una asamblea de académicos y profesores de derecho, reunida bajo la presidencia de Matienzo para ocuparse del tema, se expidió oponiéndose a que la Constitución y la ley electoral fueran modificadas¹⁶. El mal no estaba en las instituciones sino en los hombres.

No era está, indudablemente, la posición de los neorrepblicanos que habían participado de la preparación del golpe para producir los cambios necesarios que posibilitaran instaurar gobiernos sin sufragio universal, sin movilización de grandes masas electorales, sin partidos políticos y sin comités.

Después del giro que impuso al gobierno el triunfo radical en las elecciones de abril de 1931 en la provincia de Buenos Aires, el cambio ministerial y el llamado a la conciliación que no fue más que una convocatoria a los partidos para que sumaran fuerzas contra los involucrados con el régimen depuesto, Uriburu insistió en que no se realizaría reforma constitucional ni legislativa alguna sin que el pueblo lo decidiera. En junio, un manifiesto enumeró los propósitos que lo inducían a pedir la revisión del texto constitucional: salvar al movimiento cívico-militar de la infecundidad y al país de los peligros de la demagogia que se sustentaba en el personalismo, el centralismo y la oligarquía. Esta última,

“fue en otras épocas ilustrada y culta y su acción se hizo sentir eficazmente en el progreso del país, pero después, y sobre todo durante el funesto régimen depuesto el 6 de septiembre, se trocó por una turba famélica, ignorante y grosera que llevó el comité al gobierno y convirtió a la función pública en una expresión demagógica”¹⁷

Los males, en la perspectiva del presidente provisional, eran el resultado de una combinación entre “las genuinas tendencias de la psicología política argentina” y la estructura de algunas de las instituciones que definía la constitución. La solución residía en reducir las prerrogativas presidenciales en la intervención a las provincias, en el funcionamiento del Congreso –autoconvocatoria y juzgamiento de sus miembros- y en el nombramiento y remoción de los miembros del Poder Judicial. En este último caso se establecía que el presidente de la Nación nombraba a los magistrados de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Nación de una terna que la misma Corte presentaría. El resto del personal de la administración de justicia nacional sería nombrado y removido por la Corte Suprema a propuesta del tribunal superior de cada jurisdicción o distrito. La remoción de los camaristas, jueces y fiscales sería resuelta, previo juicio, por una comisión compuesta por dos senadores y tres miembros de la Corte Suprema. La remoción de los miembros de la Corte exigía juicio político. Iburguren seguía estando detrás de la redacción del texto que proponía la reforma, sin

¹⁵ LN, octubre 23 1930.

¹⁶ Estaban presentes Leónidas Anastasi, Carlos Alberto Alcorta, Ricardo Labougle, Javier López, Rafael Bielsa, Alfredo J. Molinario, Alfredo L. Palacios, Andrés Máspero Castro, Juan A. González Calderón, Alfredo Colmo, Jorge Eduardo Coll, Santiago V. Morillo, Hugo Odrigo, Carlos A. Acevedo, Angel M. Casares y José Arias.

¹⁷ LN, junio 19 1931.

embargo, había desaparecido toda referencia a la necesidad de encontrar alguna fórmula para incorporar a los intereses sociales, ya sea en el parlamento, ya en el ejecutivo.

El diario *La Nación*, inició inmediatamente una encuesta dirigida a políticos y constitucionalistas, tal como lo hacía cada vez que un tema que afectaba el diseño institucional estaba en debate. José Nicolás Matienzo inició la larga serie de respuestas que el matutino publicó -más tarde se convertirían en *Remedios contra el gobierno personal*- donde coincidía en parte con el diagnóstico pero no pensaba que era indispensable reformar la Constitución. Los problemas que detectaba eran las intervenciones federales, la función constitucional de los ministros, las elecciones parlamentarias, los gastos ilegales y el servicio de los empleados públicos y ninguno de ellos era atribuible a la Constitución sino al Congreso que no había dictado las leyes correspondientes para reglamentarlos.

“La anulación de la función constitucional de los ministros, la inversión ilegal de las rentas, la destitución arbitraria de los empleados desafectos y el favoritismo en la provisión de las vacantes fueron medios habituales de corrupción de las conciencias y de personalización del gobierno. Sobre esos vicios nada dice el proyecto de reformas”¹⁸.

Y finalmente, se concentró en el Poder Judicial que

“constituido a semejanza del norteamericano, no salió de su elevada misión de guardián de la Constitución y de las leyes. Su independencia no fue menoscabada antes de la revolución, la que invocó ante el mundo, como un título habilitante, el reconocimiento que del gobierno “de facto” hizo la Corte de Justicia”.¹⁹

¿Porqué alterar entonces el modo de nombramiento de los jueces? ¿Y, sobre todo, porque sustituirlo por un sistema que crearía una “oligarquía judicial” que se reclutaría a sí misma, sin intervención del pueblo ni de sus representantes? No era republicano. Matienzo también resistía el número mínimo de quince miembros que se proponía para constituir la Corte por reputarlo excesivo. La Suprema Corte de Estados Unidos tenía nueve con una población diez veces mayor que la Argentina. El proyecto, además, le otorgaba facultades políticas tales como la jurisdicción para conocer de la “violación de las instituciones provinciales” y decretar la intervención del gobierno federal en las provincias; fórmula mucho “más ambigua y más elástica” que la vigente, “alteración de la forma republicana de gobierno”. Arturo Bas, otro de los consultados por *La Nación*, hizo también eje en las reformas que afectaban al Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia, es, dijo, la guardiana de las garantías constitucionales, “¿No la expongamos a su desprestigio, embarcándola en el mar sin entrañas de las pasiones políticas! ¡Salvemos con ella, como hasta ahora, los derechos y garantías con que ampara la Constitución a todos los habitantes del país!”²⁰

El dirigente socialista Nicolás Repetto se negó a discutir el contenido de la propuesta para referirse, en cambio, a su oportunidad. Quien proponía la reforma era presidente que había desconocido la autonomía de la provincia de Buenos Aires “para entregar su gobierno al comité del partido derrotado en las elecciones” y aun más, ponerla como condición para transitar a la “normalidad institucional” implicaba la prolongación del

¹⁸ LN, junio 20 1931.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

gobierno de facto y su coexistencia con un parlamento legal. Y, finalmente, se refirió al particular modo de concebir la potencia transformadora de la ley

“¿[...] cree acaso el presidente del gobierno provisional que el estado político de la Argentina al 6 de septiembre puede ser atribuido a la ausencia de disposiciones constitucionales contenidas en su proyecto de reformas? Son realmente asombrosas las alternativas porque pasan ciertas disciplinas o temperamentos militares al juzgar de la eficacia de la ley: unas veces la desestiman hasta mirarla con un desdén olímpico, y otras veces la exaltan hasta considerarla omnipotente!”²¹

M. González Calderón apoyó decididamente la reforma. Si bien los constitucionalistas de 1853 –planteó– habían estado convencidos de que el presidente debía ser el centro de la vida política no tuvieron el propósito de erigir “la dictadura legal sobre las ruinas de la dictadura roja vencida en Caseros”; sin embargo, y aun admitiendo que Yrigoyen siempre había estado fuera de la Constitución, era el mecanismo institucional el que le había aportado los apoyos para afianzar su predominio, con lo cual, ajustarlos era la única solución²². También se manifestó a favor de la propuesta presidencial Rodolfo Rivarola. No sólo era oportuna, dijo, era urgente. Como González Calderón, entendía que el personalismo no estaba en la Constitución y su reforma no sería necesaria si hubiera sido bien entendida por presidentes, congresos y partidos²³

Fue Ibaguren, uno de los autores del texto que contenía las reformas, el que cerró la encuesta para responder a las objeciones formuladas. En primer lugar, a la necesidad y la oportunidad. Según su perspectiva, mientras los constitucionalistas la creían oportuna y necesaria, eran los políticos los que ponían reparos –además de Repetto, al que ya nos referimos, habían opinado en el mismo sentido V. Gallo, Correa, Melo y Alvear-. Por el contrario, el creía que en tiempos normales las instituciones no se modificaban porque entonces todo cambio resultaba perturbador y si esa normalidad era sólo aparente, los que se favorecían de vicios o abusos, los intereses creados, la impedirían. “La historia nos enseña que las grandes reformas constitucionales son hijas de revoluciones y se han elaborado precisamente en días de intensa conmoción”²⁴. En cuanto al contenido de las reformas, Ibaguren entabló una polémica con Matienzo. El ahora político militante, dijo, entra en contradicción con el profesor y el constitucionalista, con lo que sostuvo en la cátedra y en los libros²⁵ Matienzo respondió. “El ilustrado biógrafo de Rosas, sostuvo, incurre en una confusión patente”, confunde el diagnóstico con el tratamiento. Para resolver los problemas que plantea el gobierno provisional, insistió, basta con que el Congreso sancione leyes reglamentarias.

De hecho, “vencieron” los políticos. No hubo elecciones anticipadas para constituir el Congreso, la Constitución no fue reformada y antes de los comicios presidenciales, un decreto reglamentó el funcionamiento de los partidos políticos con lo cual se les otorgó legitimidad. La declaración de La Nueva República, en octubre de 1931, daba cuenta de la decepción de que experimentaron los nacionalistas por el rumbo que tomó el gobierno

²¹ Idem, junio 21 1931.

²² Ibidem.

²³ Idem, julio 1 1931.

²⁴ Idem, julio 20 1931.

²⁵ Idem, julio 26 1931.

(...) Aspirábamos, como aspiramos ahora, a independizar al Estado del influjo de las facciones que lo convierten en un mercado, y a dar autenticidad a la representación popular, haciéndola instrumento de los intereses legítimos del trabajo nacional, no de los intereses bastardos del comité. (...)

(...) Mientras el pueblo en masa esperaba de la revolución una renovación profunda, de hombres y de métodos, la acción de los políticos, dentro y fuera del gobierno, tendió exclusivamente a la conservación o al mejoramiento de sus posiciones electorales (...)²⁶

La dirección de los acontecimientos había estado en manos de “fervorosos creyentes en los principios del liberalismo democrático, pero a condición de ser ellos, en virtud del derecho divino de la “gente decente”, los tutores del pueblo”, fueron esos “derrotados crónicos”, según Ernesto Palacio, quienes se dedicaron a obstruir con trabas legalistas los propósitos de la revolución que se transformó en un medio de recuperar posiciones perdidas.

Mientras el debate entre las dos líneas abiertas por el golpe –restaurar o reformar– transcurría, el gobierno operaba sobre la administración diagramando instancias más o menos institucionalizadas de consulta y búsqueda de asesoramiento para dar respuesta a los problemas que la crisis económica planteaba como más acuciantes. La función de los nuevos organismos era diagramar políticas para la producción (comisiones asesoras de la agricultura, el azúcar, la yerba) o para racionalizar la administración, controlar gastos, planificar el presupuesto o reglamentar y organizar la percepción de nuevos tributos. La mayoría de ellas combinaba en su seno a funcionarios y representantes gremiales, tal la propuesta de Ibarguren inmediatamente de producido el golpe.

Las juntas y comisiones asesoras creadas por el gobierno de Uriburu, en parte podrían pensarse como figuras de reemplazo del parlamento disuelto, sin embargo, tenían antecedentes en el período alvearista y su continuidad, superada la coyuntura del gobierno provisional, nos obliga a asumirlas como nuevas formas de articulación entre el estado y la sociedad, nuevas interacciones entre organizaciones de interés, partidos políticos y burocracia estatal. La nueva modalidad administrativa se instaló y los organismos *ad hoc* se constituyeron en función de problemas presentes en la agenda pública o del gobierno, para investigarlos, proyectar soluciones y, en la mayoría de los casos, traducirlos en iniciativas legislativas. Si el proyecto, finalmente, se transformaba en ley, lo más probable era que en su articulado ésta contemplara la constitución de una comisión para reglamentarla, ponerla en funcionamiento y hacerse cargo de su cumplimiento. Abarcaron la producción, la comercialización, el régimen financiero, el tributario y la racionalización de la administración pública. Muchas de las comisiones así constituidas pasaron a ser más tarde direcciones dependientes de los ministerios o reparticiones autárquicas. Algunas fueron creadas por decreto y otras por ley; las hubo transitorias y permanentes y en muchos casos superpusieron funciones y áreas de incumbencia o se yuxtapusieron sin articularse con comisiones parlamentarias creadas con los mismos fines. El diagnóstico que presidió su constitución fue, por un lado, la incapacidad del estado para lidiar con la creciente complejidad y, por otro, el déficit de la representación política provocado, para algunos, por la experiencia de los gobiernos radicales y para otros, por las propias características del régimen democrático. El objetivo declarado era racionalizar la administración y fortalecer –no reemplazar– a funcionarios y parlamento. El argumento era que sólo la colaboración de los directamente interesados, que por otra parte eran los que poseían el saber técnico necesario, otorgaría prestigio al gobierno, uniría a la autoridad con la población y sobre todo, crearía solidaridades para sostener políticas entre el gobierno y los directamente

²⁶ Julio Irazusta. El pensamiento político nacionalista. Antología, 3, Buenos Aires, Obligado, 1975.

afectados por ellas, hoy diríamos, posibilitaría la gobernabilidad. El diario *La Nación* en algunos de sus editoriales denominó a la nueva modalidad administrativa “compenetración consultiva” y si bien admitió que la consulta a los “interesados” no era nueva, si lo era que fuera pública.

“Perfeccionar la democracia”. ¿Quién representa qué?

Iniciamos este texto refiriéndonos al debate acerca de la reforma de la Constitución propuesta por el gobierno militar y teorizada por algunos intelectuales nacionalistas para introducir, bajo formas no demasiado claras, la representación funcional, en respuesta a la crisis de la democracia y los partidos. El fracaso del intento, no supuso el abandono de la cuestión y, si bien no volvió a proponerse la reforma de la ingeniería institucional, el lugar de las corporaciones, la institucionalización de un “segundo circuito representativo”, pasó a formar parte de la reflexión en torno a cual era el mejor régimen político y la producción intelectual o la experiencia que se producían externamente eran recurrentemente citadas. En 1934, *La Nación* publicó un artículo de Adolfo Posada, en el que comentaba un libro de Bernard Lavergne, profesor de la Facultad de Derecho de Lille, *Le gouvernement des democraties modernes*, en el cual se sostenía la tesis de la necesidad del “doble” sufragio universal en el régimen político democrático: mantenimiento del sufragio universal –un hombre, un voto- igual y directo –institución de democracia gregaria- y el establecimiento de un “sufragio social”, ¿indirecto? ¿corporativo?, se preguntaba Posadas, quien asumía que se trataba de una institución de democracia orgánica y “jerarquizada”.²⁷ Y unos meses después, “Fronteras políticas y fronteras económicas”, un texto de Alejandro E. Shaw recuperaba el problema y sostenía que la crisis de la democracia era una crisis de fronteras, de los límites entre los instrumentos de gobierno creados por el voto y regidos por el parlamento y las agrupaciones de hombres que, compartiendo una misma actividad, sentían la necesidad de agruparse prescindiendo de motivos políticos.

“Lo mismo que frente al Rey surgió la nobleza, y frente a ésta la burguesía, y frente a la burguesía el proletariado, surge hoy, frente a la democracia un nuevo factor: el interés gremial. La crisis de la democracia proviene de su resistencia a reconocer este nuevo elemento, pretendiendo legislar para él por medio de instituciones políticas, creadas para amparar al individuo, y que carecen de los conocimientos técnicos y de los medios rápidos de acción y de coerción que exigen los problemas económicos en un mundo en plena, rápida y constante evolución.

[...]El individuo tiene que ser complementado por el grupo. La personalidad del hombre se desdobra en ser político amparado por sistemas y leyes existentes, fruto de largas luchas y de una lenta conquista, y en productor, es decir, en ser económico, que no puede actuar sólo, sino integrando un grupo. El individuo tiene en el voto un medio de expresión, pero la suma de los votos individuales, al ignorar las unidades gremiales, no las representan y las partes ahogan el todo. El nuevo desdoblamiento de la personalidad carece hoy de medios de expresión, y si la personalidad económica está desamparada, de nada sirve la libertad política”²⁸

A lo largo de la década, los artículos mencionados se intercalaron con otros que introducían, desde la política, la economía o la sociología, la misma cuestión. Y los teóricos del derecho como León Duguit, Maurice Hauriou y León Bourgeois formaron también parte del repertorio de citas de los intelectuales y parlamentarios argentinos en la entreguerra. Un ejemplo, aunque no el único, donde la concepción orgánica del Estado

²⁷ LN, marzo 30 1934.

²⁸ LN, mayo 4 1934.

aparece de manera más elaborada es el proyecto de reforma constitucional que en abril de 1930, Carlos J. Rodríguez, legislador radical y ex ministro de Yrigoyen, presentó a la Cámara de Diputados y que, además, reprodujo en un libro que comenzó a escribir después del golpe y se publicó en 1934, *Hacia una nueva Argentina radical*. La novedad de la iniciativa residía en la composición de las cámaras. Diputados se componía de 150 representantes de las organizaciones gremiales elegidos directamente por sufragio universal “de los ciudadanos de ambos sexos que forman parte de ellas”, en un colegio único y por el sistema proporcional por cociente. Las organizaciones podían otorgar, con la debida anticipación, mandato imperativo a sus representantes que, de no recibirlo, actuarían según su conciencia. En el Senado mantenía la representación territorial pero incorporaba la elección directa a simple pluralidad. Además, sumaba formas de democracia directa como el plebiscito y el referéndum.

Rodríguez inscribió su proyecto en el solidarismo krausista, recuperó a Duguit y a León Bourgeois, en la medida, decía, en que ambos “condicen a la transformación completa del viejo estado liberal” y recurrió a Hauriou y a Charles Benoist para oponerlos a Barthelemy, escritor “de los intereses creados”, que asumía su defensa. No dejaba, por otra parte, de cuestionar al marxismo, “secta disidente” del caduco sistema liberal, que había centrado sus preocupaciones en definir la estructura del sistema económico y no había hecho lo mismo en relación al sistema político, con lo cual explicaba que los intentos de aplicarlo hubieran “contemporizado con la monarquía como con la república”. Junto con el bolchevismo, colocaba al fascismo, ambas eran formas dictatoriales de “escaso valor científico”, “tal vez meras estructuras de transición, con que la Europa monárquica, ensaya sus pasos hacia la democracia y la república”. El régimen que intentó implementar Urriburu, en la perspectiva de Rodríguez, era fascista; reacción militarista, dictatorial y aristocrática que pretendía reformar la Constitución imponiendo “jerarquías de clases”, en tanto su propuesta, que asimilaba al radicalismo, se asentaba “sobre la base inmutable de la soberanía del pueblo” y permitiría una “democracia más directa e igualitaria; más eficiente y más rica; más libre y fraternal”

La combinación de representación territorial y representación funcional aparecía entonces asociada a diferentes cuerpos de pensamiento y, en el caso que, insistimos, tomamos como ejemplo, pero no es el único, era posible la coexistencia de los votos y los intereses para lograr un parlamento que se hiciera cargo de la diversidad de lo social; mejorar la representación; superar la escisión entre la política y la sociedad y realizar una democracia moderna.

Después del fracaso del intento corporativista de Urriburu, fueron los propios legisladores los que se hicieron cargo de la cuestión acerca de qué y a quién representaban. En el primer período legislativo de la administración Justo, por ejemplo, fue cuestionada la composición de la comisión nacional del azúcar cuyos miembros habían sido designados por Urriburu. Dos diputados nacionales por Tucumán, Simón Padrós y J.J. Aráoz la integraban, el primero representaba a los industriales y el segundo a los cañeros y la bancada socialista, vía un proyecto de declaración²⁹, se hizo cargo de plantear que estaban en situación de incompatibilidad. La bancada concordancista defendió la presencia de los legisladores en la Comisión que según sostuvieron era honoraria, asesora, no tenía funciones ejecutivas, en ella los diputados tucumanos no representaban otra cosa que no fuera la técnica y el conocimiento práctico de los

²⁹ CDDS, T. VI, r.62, septiembre 16 y 17 1932:100-101.

negocios de una zona y habían sido designados por entidades gremiales que constituían intereses respetables. Por otra parte, habían sido electos diputados cuando ya formaban parte de la comisión y en función de las vinculaciones con el medio en que actuaban. El parlamento requería hombres conocedores de los problemas que configuraban la vida de la Nación. No era posible limitar la representación a aquellos que carecían de todo. La intervención de Federico Pinedo fue clara

“¿Quién puede negar y quién niega – dijo- la legítima representación que de los intereses rurales del litoral del país y de la poderosa provincia de Buenos Aires ejerce aquí con el aplauso de todos, un grupo de diputados y mi caracterizado amigo el señor diputado Duhau, que defiende a capa y espada los intereses ganaderos, no obstante su condición de ganadero?”³⁰

Los intereses gremiales no eran, para Pinedo, incompatibles con el interés general al punto de impedir el derecho a sentarse en la Cámara.

“Cuando el candidato se presenta ante sus electores como dueño de ingenio, como cañero, como poderoso estanciero, como obrero agremiado, como dirigente de sindicato ferroviario, y no obstante esa condición, y por esa condición misma, se lo elige, el país manifiesta con eso que pone confianza en su persona y que sabe que por encima de sus intereses gremiales van a pesar en su espíritu [...] los permanentes y constantes intereses argentinos”³¹

De hecho, los socialistas no les negaban el derecho a una banca en el parlamento sino la doble pertenencia a la cámara y la Comisión. La necesidad de establecer normas que determinaran los casos de incompatibilidad de la función parlamentaria con otras actividades para evitar la discusión de actitudes personales tenía ya larga data y en estos años fue muy recurrente sobre todo cuando se debatía la regulación de las diferentes producciones. Más de una vez hubo legisladores que se abstuvieron expresamente de intervenir en asuntos cuya solución resultaría extraña a sus intereses y se dio también el caso de que otros renunciaran sus bancas cuando aceptaron vinculaciones con empresas de servicios públicos, sin embargo qué se representaba estaba siempre en discusión y era común que los parlamentarios iniciaran sus intervenciones asumiendo su condición de industriales, ganaderos o pequeños productores y no se veía en ello una contradicción.

El radical Carlos María Noel, en una conferencia en 1933 se oponía a la afirmación en boga de que el parlamento no representaba los intereses económicos de los habitantes afirmando que no era el parlamento donde debían estarlo, pero se preguntaba si verdaderamente no lo estaban cuando de hecho los partidos políticos incluían en sus programas los puntos de vista particulares en materia económica³², cuestión con la que no todos coincidían. Julio Irazusta, por ejemplo, planteaba, refiriéndose a los gremios de productores que

“Hasta ahora no habían podido organizarse en un partido nuevo, ni primar en uno de los existentes, ni de casualidad ser defendidos por un miembro del gremio que hubiese triunfado en la política general. El estanciero o agricultor que llega a diputado no puede representar la clase a que pertenece, sino solamente un partido. Y en el conflicto de su interés gremial con su interés partidario, prima éste naturalmente, porque puede compensar las pérdidas sufridas por aquél”³³

³⁰ Idem, r. 63, septiembre 20 1932:204.

³¹ Ibidem.

³² Conferencia pronunciada en el Aula Magna de la Facultad de Filosofía y Letras, agosto 10 1933, Noel, Carlos M., *Principios y orientaciones*, Buenos Aires, M.Gleizer editor, 1939, pág.31.

³³ LN, diciembre 10 1932.

Cuando en 1936, la Cámara de Diputados se abocó a la discusión sobre la creación de comisiones técnicas de asesoramiento, la asimilación entre técnicos y representantes de intereses sectoriales introdujo en el debate el problema de la representación. Rodolfo Corominas Segura manifestó que no era optimista en cuanto a la incorporación de los intereses comerciales, industriales, científicos o artísticos en el parlamento porque dudaba de que del fraccionamiento pudiera obtenerse una imagen de conjunto y homogénea, más bien podía esperarse que esos intereses chocaran violentamente. El ejemplo al que recurrió, recuperando el relato de Barthou en *El Político*, fue el parlamento francés de 1919, integrado por técnicos, especialistas y hombres que representaban todos los intereses sociales y que mostraba la decepción de un sistema semejante. Sin embargo, concluyó, que los legisladores tenían “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, explicó que la comisión que proponía, aunque inspirada en la cámara italiana, no tenía el mismo “sentido corporativista”. Su compañero de bancada, Tamborini, sostuvo que la excesiva insistencia en el asesoramiento técnico, llegaba al extremo de “suscitar el equívoco de que se pretendiera una sustitución 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 Consejo Nacional Económico

A mediados de 1942, cuando se estaban discutiendo en el parlamento el presupuesto y las leyes impositivas, una solicitada firmada por la SRA, la UIA, la Bolsa de Comercio y la CACIP sentó posición sobre las transformaciones operadas en el aparato estatal. El Estado, decían, absorbe a las fuerzas de la producción.

“(…) cada nuevo organismo de emergencia tiende a crecer y a multiplicarse, y su propio peso lo impulsa a dividirse. Han surgido y se han multiplicado entidades autónomas o administrativas que hoy, en su avance, amenazan coartar el crecimiento del país a cuyas expensas viven. Y a medida que crecen, forman una psicología colectiva que les es propia, con frecuencia impermeable a las sugerencias de los verdaderos creadores de la riqueza nacional”.

Estos organismos –decía la nota- constituían una clase nueva, “estado dentro del estado” (algún diario se refirió a un “nuevo funcionarismo”) que debilitaba doblemente a los tres poderes y a las fuentes de la riqueza nacional. No se referían a los nuevos impuestos, pero de eso se trataba. La propuesta era crear un organismo superior que coordinara a las juntas y comisiones en cuyo seno se debatieran las decisiones públicas: un Consejo Económico Nacional. Recuperaban la iniciativa que el diputado radical Carlos M. Noel había presentado en 1938 proponiendo creación de una comisión encargada de estudiar la institución de un Consejo Nacional Económico, que reproducía algunas ideas en ese sentido volcadas en la plataforma partidaria de 1937. Esa comisión debía estar conformada 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” llevarían a la superación de la lucha de clases³⁴. Ese mismo año, en una conferencia pronunciada en la Capital Federal defendió la urgencia de instaurar el Consejo por necesidades de 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 política³⁵.

El proyecto fue reproducido en 1940 y 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”³⁶.

En la perspectiva de Noel, el Consejo permitiría controlar la intervención del Estado, hacerla técnicamente responsable, regularizarla, dotarla de una estructura legal más lógica y hacer intervenir a los interesados en la orientación de la economía en lugar de dejarla al albedrío absoluto del Estado.

En 1942, hubo coincidencia entre los legisladores en que el ataque de las corporaciones a la intervención del estado y la burocracia y la demanda por la creación del Consejo escondía la oposición a un aumento de las cargas fiscales que recaía sobre las “mayores rentas” (modificación del impuesto a la herencia, del impuesto a los réditos, ganancias excesivas, impuesto móvil a la exportación). Los argumentos no eran nuevos. Durante toda la década gastos e impuestos funcionaron enfrentados: el aumento de los segundos respondía al crecimiento de los primeros, y estos se concentraban especialmente en la ampliación de la administración mientras se saturaba la capacidad tributaria de la

³⁴ Proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados el 4 de abril de 1938 en Noel, Carlos,...op.cit., págs.111-125.

³⁵ Idem, págs.123-133.

³⁶ Idem, T. II, julio 11 1940:261-264.

población. Lo nuevo, en este caso, era la reacción anti-intervencionista y el énfasis puesto en el ataque a la burocracia. El legislador demócrata cordobés José Aguirre Cámara³⁷ se preguntaba qué significaba el “clamor inesperado” contra la intervención estatal de aquellos que más la habían reclamado y más la habían usufructuado y cómo explicar que “mientras revelan espanto” por el crecimiento de una “máquina burocrática voraz”, divorciada de los problemas, propusieran la creación de un Consejo Económico en el que ellos mismos se sentarían y que no estaba claro cómo se articularía con el régimen constitucional.

La misma preocupación manifestó Arturo Frondizi, en el curso sobre Régimen político de la economía Argentina que estaba dictando, donde tomó la propuesta de Noel y la analizó: aceptaba la necesidad de un organismo central que regulara la economía - necesidad que, muchos radicales sostenían- pero sin acordar con el carácter que éste le otorgaba. No es el medio por el cual se podrán eliminar las contradicciones de clase, dijo y, por otra parte

“Si al Consejo económico se le pretende dar una trascendencia excesiva se cae fatalmente en las concepciones de tipo totalitario, aún cuando se hable en algunos casos de una `democracia corporativa`. Principios que no pueden coexistir, pues el régimen corporativo, teórica y prácticamente desemboca en la dictadura que es la negación de la democracia”³⁸

Los socialistas, aunque no sostenían ya el liberalismo a ultranza de los primeros años de la década, mantuvieron sus argumentos a favor de la reducción de la burocracia, apoyaron las nuevas cargas fiscales; acusaron a las corporaciones de oponerse a una intervención que ellas mismos habían propiciado y que, además se había realizado en su exclusivo beneficio. Uno de ellos, Rómulo Bogliolo, que formó parte de casi todas las juntas y comisiones, como representante de los consumidores, dijo que su cantidad era abrumadora y formaban una “casta dentro de la burocracia” que superponía funciones sin resolver problemas. Y Palacín agregó que a partir de 1932, “por inspiración de hombres que no constituyeron el trust de los cerebros, sino meramente el trust de los traductores”, porque se limitaron a traducir lo que se hacía en Alemania o en Estados Unidos, se había creado una regulación regresiva, destinada a garantizar el statu quo del desarrollo de la riqueza y del bienestar argentinos. Caracterizaron, además, al Consejo Económico Nacional como una corporación de gremios capitalistas que impondría la sujeción a la colectividad de los poseedores³⁹ y Ghioldi dio cuenta de las transformaciones operadas en los organismos de representación de intereses sectoriales

“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”

³⁷ CDDS, T. IV, r. 49, septiembre 14 de 1942:998-1049.

³⁸ Frondizi, Arturo. *Régimen jurídico de la economía argentina*, Buenos Aires, Tall. Gráf. Radio Rev., 1942, p. 96.

³⁹ Idem, T. IV, r. 47, septiembre 10 y 11 de 1942:854-903. Presupuesto – Debate.

Y de esa caracterización derivó la explicación de porque en ese momento estaban enfrentadas con el Estado. Odian al “funcionarismo estatal” porque “ellos han formado la materia gris oficial, la sabiduría capitalista y les fastidia que el Estado forme un plantel de funcionarios capaces que recopilen jurisprudencia, que acumulen estadísticas, que hagan estudios para bien público, para la colectividad. Ellos desearían que el gobierno y los diputados, que cada uno de nosotros no nos manejáramos más que con nuestro precario cerebro individual”

La Nación, que a comienzos de la década saludaba la presencia de los interesados en la definición de políticas públicas sostenía en los años 40 que la independencia con que actuaban los nuevos organismos y la inclinación administrativa a seguir en ese rumbo habían llevado a constituir una preocupación para la industria y el comercio a causa de la incertidumbre que de allí se derivaba. Al amparo de las atribuciones que les habían sido otorgadas, cada una de las grandes dependencias se mostraba proclive a conducirse en la forma que mejor le parecía y actuaban con criterio unilateral. La autarquía no debía entenderse en el sentido de que los funcionarios estuvieran autorizados a proceder con absoluta libertad. Además, a la excesiva intervención se agregaba, en ciertas ocasiones, la competencia del Estado a las actividades privadas con lo cual se lograría el retraimiento del capital.

Si las Juntas y Comisiones, insistía el matutino, tuvieron “principios brillantes y en general dignos de elogio” cuando la crisis obligó al gobierno a intervenir en las actividades privadas y al no encontrar un instrumento eficaz dentro de la burocracia convocó a funcionarios y gremios, la lógica evolución había infiltrado en ellas el carácter burocrático que reducía su utilidad y las conducía a convertirse en meras oficinas que, cuando sucedió debieron recibir consagración legal. Era la posición de las corporaciones. A esa altura, los mismos que habían propiciado y se habían beneficiado de las nuevas modalidades adoptadas por el estado “consultivo” exigían una intervención diferente, que limitara el peso de la burocracia estatal y que institucionalizara la participación corporativa, ya no en cuerpos de consulta, sino en un amplio organismo que la contuviera y a la vez limitara la ingerencia de los cuerpos de funcionarios.

La persistencia del fraude, contra el que Castillo planteaba que no había demasiado que hacer porque era un mal endémico y el temor de que se repitieran las consecuencias de la primera contienda, tanto en el plano de la economía como en cuanto al recrudecimiento de la cuestión social no colaboraban para fortalecer al gobierno que, a esa altura tenía demasiado poder y demasiado poco. A lo largo de la década el estado había incrementado sus funciones, el grado y los ámbitos de su intervención; había, consecuentemente, extendido sus aparatos y en ese proceso había demandado y aceptado la colaboración de las organizaciones de intereses sectoriales, participación “experta” en pos de garantizar el apoyo a sus políticas. Sin embargo, la asociación se demostró frágil ante una decisión coyuntural, aumentar los impuestos, que se sumó a la alarma que provocaban las iniciativas que involucraban a la “cuestión social”, al temor de que el Estado se tornara un competidor de la actividad privada y a la autonomía de los funcionarios. Las corporaciones entonces reclamaron la institucionalización de su

participación en el régimen político para asesorar al Parlamento. No otra cosa era el reclamo por la creación de un Consejo Económico Nacional⁴⁰.

Conclusión

La constitución no fue reformada y la democracia siguió siendo invocada como el mejor régimen posible aunque no se dudó en imponer mecanismos de manipulación del sufragio y para salvar los déficits en la representación, y paralelamente, afrontar la complejidad que la crisis suponía se recurrió a la creación de organismos consultivos. Esa experiencia concreta de combinación de los instrumentos representativos propios del régimen democrático y la consulta a los intereses sectoriales para diagramar políticas fue precedida por un fuerte cuestionamiento a los primeros, aunque esto no necesariamente haya implicado la elaboración de un diseño acabado que involucrara a los segundos. El proceso de constitución de nuevas agencias estatales que, con matices, incorporaron representantes de intereses sectoriales y expertos –términos que la mayor parte de las veces aparecen confundidos- para asesorar al Poder Ejecutivo se dio más bien como salida a los conflictos planteados por la crisis en medio de un proceso signado por el método del ensayo y la evaluación de la experiencia externa y tuvo un carácter asimétrico y sesgado hacia los grandes intereses económicos.

El proceso de transformación del Estado inscripta en la crisis del liberalismo, datable a partir de la primera posguerra, gradual y no linealmente supuso la expansión del sufragio, la profesionalización de la política, la burocratización de las funciones administrativas y el desarrollo de las organizaciones de intereses sectoriales y, a medida que el Estado fue asumiendo nuevas tareas y funciones implicó transformaciones en la fuente de representación contenida en el principio “cada hombre un voto”, sin reemplazarla. Una de las hipótesis que organiza este texto es que, si bien es posible pensar a los años de la entreguerra como un ciclo, es en los años '30 cuando se concreta y se torna visible la “interpenetración entre el mundo de los intereses y el mundo de las decisiones”, interpenetración que en algún momento el diario *La Nación* caracterizó como consultiva, por la forma que adoptó en los nuevos organismos creados para gestionar la complejidad y salvar lo que se asumía como déficit representativo. Sobre ese proceso se afirmó que el fraude restó legitimidad al gobierno, los partidos, y por ende el Parlamento, perdieron peso en la definición de las políticas públicas y ese

⁴⁰ Según la perspectiva de Ricardo Sidicaro, la crisis económica cerró la posibilidad de disociar el poder económico del poder político. A partir de la matriz sociológica de Touraine, distingue analíticamente entre clase dirigente y clase dominante para proponer que cuando los actores que ocupaban posiciones de predominio fueron perdiendo, ante el avance radical, su capacidad para actuar como clase dirigente orientaron su acción en pos de convertirse en una clase dominante, es decir, se abroquelaron en la defensa de sus beneficios particulares. En los años '30, los sectores conservadores, sin posibilidad de legitimar su poder vía sufragio, y los grandes intereses económicos encontraron en la diagramación de los aparatos intervencionistas estatales, el “lugar de fusión” y esa primera convergencia ya contenía los síntomas del conflicto que los enfrentó en la década del '40 y que supuso un replanteo de las relaciones entre el estado y la sociedad. El supuesto que organiza la reflexión de Sidicaro es que “una aproximación analítica adecuada del tema, necesita evitar la confusión entre los actores políticos y los económicos”. “Rescatar la especificidad de las posiciones estructurales distintas y de los roles ocupados en la división social del trabajo [...]”. “Los conflictos entre el Estado y los sectores económicos predominantes en la crisis del régimen conservador, 1930-1943”, en Ansaldi, W. et al *Representaciones inconclusas*. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946, Buenos Aires, Biblos, 1995.

espacio lo ganaron las corporaciones. En todo caso, es una explicación que se cierra sobre sí misma. Nuestra intención fue mostrar que los cambios operados en la relación entre el estado y la sociedad que involucraron las formas que asumió la representación; que se plasmaron en el Ejecutivo y en la administración pública y permearon sus relaciones con el parlamento en el proceso de diagramación de la ley, supusieron intersecciones entre el mundo de la política, de la academia y de los intereses que configuraron una trama compleja. La construcción de esa trama adoptó la forma de la consulta, las encuestas o la conformación de comisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo. El parlamento, donde se proyectaron iniciativas para institucionalizar la participación de la técnica y, finalmente, de los intereses, no fue ajeno a ese proceso en la medida en que refrendó, modificó o rechazó las propuestas construidas por fuera. Supuso, además, un debate sobre la legitimidad y la representación y transformaciones en los propios actores involucrados

No creemos entonces que el peso de la explicación sobre las mutaciones acaecidas esté en la ausencia de una “legitimidad de origen”, producto del fraude, y, por consiguiente, en la búsqueda de una “legitimidad de ejercicio”. La crisis de la democracia, no involucró a su principio de legitimidad, -cada hombre un voto-, el reemplazo de la representación territorial por la representación funcional no obtuvo consenso, y, en todo caso, el fraude, fue una respuesta coyuntural y pragmática para frenar el avance radical. La incorporación de los técnicos y las corporaciones en la toma de decisiones públicas respondió más bien a los que se evaluaban como déficit representativos inherentes al propio régimen político y a la desconfianza en la capacidad del Estado frente a la necesidad de gestionar la complejidad de la crisis. Y creemos que es suficiente para avalar este argumento, mirar afuera y seguir el debate. En Argentina, el fraude se “sumó” a un proceso de deslegitimación de los partidos y el parlamento pero no fue su origen. En el resto del mundo es posible constatar argumentos semejantes que involucraban también las relaciones entre el Estado y la sociedad y el lugar de los partidos, las corporaciones y la técnica en pos de políticas más “racionales” y “eficientes”, sin que esto pueda relacionarse de manera directa al régimen imperante en cada uno de ellos. En todo caso, puede atribuirse a la trasgresión en la selección de representantes el sesgo hacia los intereses de los sectores económicamente predominantes en el proceso local, pero no necesariamente la forma que adoptó si tenemos en cuenta que el partido excluido, aun con ambigüedades y matices, no se opuso a las nuevas modalidades administrativas sino a la ausencia de determinados sectores en el nuevo entramado de poder y a sus resultados.

Hacia los años ´40, las corporaciones y los partidos de oposición coincidían, aunque con argumentos diferentes, en juzgar negativamente al “estado consultivo”. Las primeras, porque los organismos estatales en los que participaban tendían a burocratizarse y cada vez más descansaban sobre los funcionarios y, por otro lado, el avance del estado amenazaba con convertirlo en un competidor. De allí el reclamo por ocupar un lugar diferente en el entramado institucional. Los segundos, porque asumían la defensa de los sectores excluidos y se resistían a aceptar que la burocracia se transformara en un poder autónomo.

