



El imperativo de racionalizar: los empleados públicos en los años '30

*The imperative of rationalize: public employees in
the '30s*

Ana Virginia Persello *

Palabras claves:

Administración
pública

Racionalización

Política

Resumen

El horizonte en el que se inscribe este texto es la relación entre el proceso de democratización y el proceso de racionalización que está en la base de la construcción del Estado moderno. Entendemos que de su dilucidación depende en parte llenar un espacio que la historiografía, para el caso argentino, hace sólo algunas décadas está empezando a ocupar: la construcción del aparato estatal, los derroteros seguidos por sus funcionarios y agencias, los vínculos siempre tensionados entre administración y política. El lugar y tiempo en el que se instalan este trabajo es la administración pública en una coyuntura de crisis, los años '30.

La intención no es reconstruir el universo de empleados y funcionarios, cuántos y quiénes, sino recuperar las percepciones y los diagnósticos que a los legisladores y a la prensa, fundamentalmente, aunque también a la universidad y a los centros y ateneos, les sugería la composición y el funcionamiento de la administración pública, producto tanto de imaginarios enquistados como de comportamientos concretos y de las respuestas que ensayaron, propusieron y, en mucha menor medida, se implementaron para lograr lo que en el planteo de los actores involucrados suponía la institucionalización de una burocracia racional. Por otra parte, este recorrido también dará cuenta del modo en que buena parte de las iniciativas surgió de la creación de comisiones *ad hoc* formadas por políticos, funcionarios y técnicos, modalidad administrativa que, en los años 1930,

* Investigadora UNR/CIURN. Contacto: vpersello@gmail.com

Key words:

Public
Administration

Rationalization

Politics

se difundió no sólo para encontrar soluciones a los que se evaluaban como problemas de la administración sino que se extendió al sistema tributario, al sistema bancario, al control de los gastos y a la producción.

Abstract

This paper focuses on the relationship between democratization and rationalization process that is in the base of modern State construction. In this way the aim is to contribute to fill a gap that in Argentina's case the historiography just began to ponder a few decades ago: the creation of State apparatus, the path followed by its officials and agencies, and the stressed links between Administration and Politics.

Following this objective, the present work recovers the perceptions and diagnostics that legislators, the press, as well as university and cultural associations elaborated about the public administration, its constitution, functioning and performance, during the 1930s. Perceptions that were not only the result of imaginaries and specific behaviors, but also responses and projects suggested and, to a lesser extent, implemented in order to achieve what was proposed by the parties involved: the institutionalization of a rational bureaucracy. Moreover, this paper will also analyze how a big part of these initiatives was the result of the creation of ad hoc commissions, constituted by politicians, officials and technicians. Administrative modality, which spread in the 1930s, not only in order to find solutions for what were evaluated as administrative problems but also for an extended field that included tax and banking systems, and expenditure and production controls.

En 1938, por iniciativa del Museo Social Argentino, se reunió en Buenos Aires el Primer Congreso de Organización Científica de la Administración. Formaban parte de la organización los ministerios de Hacienda y Agricultura, la Liga de Empleados Públicos, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Bolsa de Comercio, la Universidad y los Colegios Profesionales. La propuesta era considerar los sistemas más modernos que conviniera implantar con miras a una mayor eficiencia, coordinación, simplificación y economía de los servicios administrativos. Allí, Tomás Amadeo, en su carácter de presidente de la sección Estudios Económicos y Financieros de la Cámara

Argentina de Comercio, definió la racionalización. Significa –dijo– “sabia elección de los mejores métodos de producción y de toda actividad útil, fundados en la razón y la ciencia, por la obtención del mayor beneficio neto”.¹ Y el decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Juan Bayetto, adoptó la definición que, en mayo de 1937, dio el comité técnico consultivo de la Oficina Internacional del Trabajo: racionalización es “toda acción reformadora tendiente a substituir las prácticas rutinarias y anticuadas por sistemas y métodos basados en un razonamiento sistemático”.² La exigían las actividades públicas y privadas y el régimen republicano y representativo que debía asentarse en la responsabilidad de la función pública.

Sanear, moralizar, reducir el gasto y dotar de eficiencia a la administración pública no era una idea nueva en los años '30 y tampoco lo era su asociación con el funcionamiento del régimen político. Hacia fines del siglo XIX, en Argentina, los publicistas, la prensa y los emergentes partidos radical y socialista, vincularon ambas cuestiones: por un lado, denunciaron un hiato entre la Constitución y su aplicación y, por el otro, centraron su demanda en la sustanciación del principio representativo; la libertad de sufragio garantizaría las formas republicana y federal, y finalmente sanearía la administración. La burocracia como fuente de prebendas era asumida como una consecuencia del fraude; por ende, la sujeción a reglas claras, la eliminación de la arbitrariedad en la selección de empleados y funcionarios y de los círculos que se reproducían en el poder, los favoritismos que derivaban en ineficacia e ineficiencia, desaparecerían cuando se depurara el mecanismo del sufragio. Finalmente, fue la experiencia la que demostró que la ampliación de la arena electoral no resolvía el problema.

La oposición a los gobiernos radicales impugnó los resultados derivados de la ampliación de la arena electoral por dos vías: la democracia adquiriría formas plebiscitarias, la voluntad popular se colocaba por sobre la ley y el partido se prolongaba en el gobierno “politizando” la administración que descansaba en el caudillo y el comité. La demanda, entonces, fue legislar para ajustar los mecanismos representativos –reformas a la ley electoral, organización y funcionamiento de los partidos– y separación de la administración de la política a través de la sanción de una ley de carrera administrativa que garantizara el ingreso por concurso, el ascenso por escalafón y la estabilidad. Había que reglamentar la idoneidad, es decir, los alcances del artículo 86, inciso 10 de la Constitución que establecía que el presidente nombraba y removía al personal de la administración. Las cámaras acumularon, sin sanción, innumerables proyectos que fundamentaban, además, la necesidad de la carrera administrativa en la experiencia externa.³ Europa y Estados Unidos contaban con leyes que la plasmaban:

¹ *La Nación*, septiembre 28 1938, p. 10.

² *Ibidem*.

³ Para un análisis de los proyectos de carrera administrativa en el período 1916-1930: Persello, 2000.

el estatuto italiano de 1908, la ley austrohúngara de 1914, la alemana de 1907, las leyes parciales de Inglaterra y Francia. Pero, básicamente, se tomaba como modelo la legislación norteamericana de 1883 –*civil service reform*– que, desde Ohio, fue gradualmente extendiéndose a todos los estados y que, según se evaluaba, había acabado 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 implicaba la selección de empleados públicos guiada por intereses banderizos, por la recomendación del caudillo político o en pago de favores electorales, implicaba evolucionar para transformarse en una sociedad moderna, libre del prebendalismo y el personalismo propio de los sistemas patrimonialistas. Weber estaba presente. La modernidad se asociaba con la racionalidad. El buen gobierno era el que anteponía las leyes a los hombres.⁴

En 1930, los que se evaluaban como déficits en el trabajo de democratización y en el proceso de racionalización⁵ volvieron a aparecer en los argumentos de los promotores del golpe que desalojó al radicalismo del poder. El diagnóstico era que el gobierno transgredía la forma republicana, representativa y federal, y la administración, producto del electoralismo, estaba hipertrofiada, era inoperante e ineficiente. Por otra parte, los primeros síntomas de la crisis económica agudizaron la percepción de la incapacidad de la gestión radical para afrontarla. Hacia adelante, el doble imperativo de procesar al gobierno depuesto y lidiar con los efectos de la crisis, potenció la necesidad de hacer economías y dar respuestas, a medida que el aparato estatal se ampliaba, a la complejidad: Estado “barato” y eficiente. 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. Durante toda la década, a la proliferación de proyectos legislativos para establecer la carrera administrativa se sumaron iniciativas del Poder Ejecutivo que tomaron la forma de comisiones cuya tarea era analizar la composición y el funcionamiento de la administración y proponer soluciones a la “hipertrofia”, la superposición de tareas y funciones, el “expedienteo” y el gasto excesivo que se derivaba de su falta de racionalización y provocaba permanentes aumentos de los impuestos que saturaban la capacidad contributiva de la población.

Nuestra intención no es reconstruir el universo de empleados y funcionarios, responder a cuántos o quiénes, sino recuperar las percepciones y los diagnósticos que a los legisladores y la prensa, fundamentalmente, aunque también a la universidad y a los centros y ateneos, les sugería su composición y funcionamiento. Esos diagnósticos fueron producto tanto de imaginarios enquistados como de comportamientos concretos y las respuestas que ensayaron, propusieron y, en mucha menor medida, se implementaron para lograr lo que en el planteo de los actores involucrados suponía la institucionalización de una burocracia racional.

⁴ Persello, 2000.

⁵ Rosanvallon, 2007.

Por otra parte, este recorrido también dará cuenta del modo en que buena parte de las iniciativas surgieron de la creación de comisiones *ad hoc* formadas por políticos, funcionarios y técnicos, modalidad administrativa que, en la década de 1930, se difundió no sólo para encontrar soluciones a los que se evaluaban como problemas de la administración sino que se extendió al sistema tributario, el sistema bancario, el control de los gastos y la producción.

El objetivo de este trabajo es, además, hacer un aporte al problema más general de la construcción del aparato estatal que, si bien durante mucho tiempo no formó parte del horizonte de la historiografía local, actualmente ha sido incorporado y se está produciendo una importante bibliografía al respecto que, desde diferentes perspectivas, enfoques y recortes, se ocupa de reconstruir los derroteros de agencias y funcionarios⁶ para, tal como propone François Dreyfus, dar cuenta de “un proceso político complejo y discontinuo” que involucra a grupos sociales y corrientes de pensamiento, se inscribe en los cambios económicos y sociales y aporta al conocimiento de “como cada sociedad se representa la relación que mantiene con el Estado en virtud de su concepción de la democracia”.⁷

“El hombre para el puesto” y la ley de carrera administrativa

Después del golpe de Estado, el presidente Uriburu anunció que su tarea era poner orden, sanear la administración guiándose por la idoneidad y la especialización a la hora de designar empleados y funcionarios, y por normas legales en el momento de reemplazarlos: “higienización moral” y “hombre para el puesto”; selección de los más aptos entre los mejores.⁸ La depuración comenzó con la creación de comisiones investigadoras de irregularidades y delitos y se produjeron cesantías, avaladas en algunos casos por estas últimas, o simplemente justificadas por “razones de economía”. En junio de 1931, el secretario de la presidencia, el teniente coronel Juan Bautista Molina, dirigió a los titulares de los ministerios una nota para ser distribuida entre el personal en la que expresaba que el presidente conocía el comportamiento de los empleados: conversaciones y actividades ajenas a sus obligaciones; utilización de los elementos de trabajo para copiar “libelos tendenciosos” solidarios con el gobierno depuesto; maltrato al público para, tal vez, desprestigiar al gobierno; jefes que no reprimían a sus subordinados que no cumplían con sus funciones y perseguían a los bien intencionados y honestos, “elementos de orden y apolíticos y en especial aquellos que colaboran en corporaciones nacionalistas, creadas con fines exclusivamente patrióticos”, y advertía que esa conducta sería motivo de cesantía.⁹

⁶ Plotkin y Zimmermann, 2012. Bohoslavsky y Soprano, 2010.

⁷ Dreyfus, 2012: 17-18.

⁸ *La Nación*, septiembre 10 1930, p. 5.

⁹ *Ídem*, junio 2 1931, p.7.

Las reparticiones más afectadas por la "racionalización" fueron aquellas en las que, se sostenía, el gobierno depuesto había exacerbado los nombramientos con fines electorales. Uno de los ejemplos es la educación donde, según el diagnóstico oficial, se había prescindido de los mandatos de la ley de educación común y de las leyes que garantizaban gastos, se habían creado escuelas especiales "desaconsejadas e improvisadas" y se habían autorizado cargos de maestros innecesarios.¹⁰ La respuesta a esta situación fue dejar cesantes a 2230 empleados administrativos y más de 17 mil maestros entre septiembre de 1930 y septiembre de 1931.¹¹ La situación se repitió en la Aduana, en Correos y Telégrafos y en la Policía de la Capital. Sin embargo, la necesidad de achicar el aparato estatal no le impidió al gobierno hacer nuevos nombramientos.¹² El dirigente radical entrerriano Eduardo Laurencena expresó su "asombro" en una nota dirigida a Uriburu en la que informaba sobre numerosas remociones y cesantías en reparticiones nacionales de su provincia por sugerencias de los dirigentes del Partido Demócrata Nacional, quienes, "lejos de disimularlo, alardean públicamente de

¹⁰ Mensaje de Uriburu. Primer aniversario de la revolución, septiembre 1931.

¹¹ *Ibidem*.

¹² El archivo Uriburu (AGN) está plagado de cartas como las que reproducimos sólo a modo de ejemplo. Carta de Clara Uriburu de Dávalos a Uriburu, Salta, octubre 1º 1930. Querido Pepe:... hacerte un pedido que, sé te es posible, no dudo accederás á él por la buena voluntad que siempre me has dispensado. Después de la muerte de Ricardo, mi esposo, y habiéndose casado mi hijo mayor, he quedado en una situación económica muy mala, y además, ahora á una de mis hijas que estaba empleada, por haber sido en carácter de supernumeraria, la Intervención la dejó cesante. Por todo esto y como en los diarios é visto que los nombramientos hechos después del 1º de enero de 1929 por el gobierno depuesto, quedarán sin efecto y estando comprendido en esa resolución el nombramiento de Directora de la Escuela Profesional de esta Ciudad, me permito solicitarte ese puesto para mi (...) (doc.28). Respuesta, octubre 16 1930 (...) por encargo del Excmo. Señor Presidente, le hace saber que el pedido formulado..., ha sido puesto, por disposición de S. E., a consideración del sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública (...) (doc. 29). Carta de Nickisch a Uriburu, Montevideo, septiembre 14 1930. Querido ex compañero de Palermo: (...) como antiguo compañero del Colegio Militar (de 1885) (...) La Patria te deberá ahora, su vuelta á la normalidad, respetando la Constitución y demás Leyes pisoteadas hasta ayer por el Partido Radical. Se ha cumplido la profecía del General Julio A. Roca, de que para matar al partido radical, había que dejarlo subir al poder, y él se encargaría mismo de su caída. (...) Fuí de los caídos en 1911 cuando subió el primer Gobierno Radical, Doctor Menchaca, en Santa Fé. Yo actué en la Coalición de Santa Fé, Departamento General Obligado. Más tarde en el Partido Demócrata Progresista. El Doctor Lisandro de la Torre y Doctor Gustavo Martínez Zuviría pueden atestiguarlo. Causas de esa misma política seguida y algo por asuntos de familia, me hicieron venir y vegetar aquí lastimosamente. Necesito pues tu ayuda, hoy que todo lo puedes. Un empleo en cualquier parte de la República (...) (doc. 111). Del interventor nacional en Santa Fe a Uriburu, octubre 31 1930. Acabo de firmar el decreto nombrando Jefe Político de General Obligado, al Sr. Pedro E. Nickisch (...) (doc. 109)

contar con el apoyo incondicional de V. E. y de sus colaboradores".¹³ El que fueran más de 70 los empleados y obreros cesanteados, todos radicales, sin sumario y sin la intención de hacer economías, ya que habían sido reemplazados por afiliados al Partido Demócrata Nacional, decía Laurencena, daba la pauta de que no se trataba de hechos aislados sino de un plan político vinculado a las próximas elecciones. Y en un interesante debate que se entabló en la prensa entre Lisandro de la Torre y Enrique Uriburu, cuando ya Justo había asumido la presidencia, el ex ministro de Hacienda sostuvo que encontraba excelente la resolución de no llenar vacantes y que en el período del gobierno provisional se habían producido más de veinte mil cesantías.¹⁴ A lo que de la Torre respondió que no entendía entonces las razones por las cuales el primer principio no había inspirado también su obra de gobierno ya que llegó hasta cubrirlas en el Congreso siendo que éste no funcionaba y en cuanto a las cesantes, debería admitir que, "excepto algunos lotes de peones", los reemplazó por amigos y parientes –"Oh, los parientes en el gobierno provisional"– y, hasta el 8 de noviembre, preparó contingentes electorales.¹⁵

La evaluación de que no era posible seguir aumentando la desocupación en un mercado deprimido por la crisis aunque la necesidad de "hacer economías" siguiera imponiéndose, presidió el decreto de enero de 1931 que establecía una rebaja progresiva de los sueldos de la administración de acuerdo con una escala que mes a mes fue liberándose para los salarios más bajos y la prohibición de llenar vacantes. El descuento de los sueldos se aplicó de 1932 a 1935. En este último año, en coincidencia con la mejoría de la situación económica, se redujo al 50% y en 1936 se dejó sin efecto.

En julio de 1931 se creó la Comisión de Personal presidida por el ministro de Hacienda –en ese momento ya se había producido el cambio de gabinete provocado por el resultado de las elecciones de abril y Enrique Uriburu había reemplazado a Enrique Pérez– e integrada por altos funcionarios.¹⁶ En los considerandos del decreto se evaluaba que "la intromisión desquiciadora de la política, la influencia de las recomendaciones, la práctica inveterada de otorgar favores con los recursos fiscales, han producido perjuicios incalculables al Estado".¹⁷ La función del organismo era proyectar un régimen de carrera administrativa. Todos los

¹³ *La Nación*, noviembre 4 1931, p. 8.

¹⁴ *La Nación*, abril 9 y 11 1932. Las finanzas de la nación durante el gobierno de facto.

¹⁵ *Ídem*, abril 11 1932, p. 4.

¹⁶ La integraban el subsecretario administrativo de hacienda, oficial de administración, subinspector Pedro Mainero, secretario general del Banco de la Nación, Juan Jorge Jordán, secretario general de la municipalidad de la Capital, Tomás J. Barry, director general de navegación y puertos del ministerio de Obras Públicas, ingeniero José Repossini, oficial mayor del departamento del Interior, Francisco Madero y como secretario, José Luis Silva, de la comisión de redescuento del Banco de la Nación.

¹⁷ Decreto 328. Memoria del Departamento de Hacienda, 1930-1931, p. 800-803.

empleados –con una extensión no mayor de una hoja oficio– podían hacer conocer sus ideas a la comisión. En agosto estuvo terminado. Constaba de más de 200 artículos que reglamentaban el escalafón, la estabilidad, el ascenso calificado, los aumentos de retribución por antigüedad, los premios y recompensas por servicios distinguidos y creaba una serie de tribunales calificadores. Introducía además el principio del ascenso lateral, es decir, la concurrencia de todos los empleados a cualquier vacante, dentro de su especialidad para ser promovidos, sin tener en cuenta la dependencia donde prestaban servicios. Una Junta de Servicio Civil sería la encargada de examinar y expedirse sobre las condiciones de los candidatos a admisión, traslado o promoción; investigar de oficio y producir informes respecto a la aplicación del estatuto o infracciones a sus disposiciones y designar a los miembros de los tribunales examinadores.

Diferentes asociaciones de empleados públicos lo apoyaron con mitines y presentaciones de largas listas de firmas y sumaron la demanda de que se introdujera una reforma a la Constitución con un agregado al inciso 10 del artículo 86, de modo que, en la parte que se refiere a que el presidente de la República es quien nombra y remueve a los empleados se consignara: “De acuerdo con la ley de estabilidad que al efecto dictará el Congreso”; de modo tal de comprometer al próximo gobierno constitucional.

En enero de 1932 se constituyó la Junta del Servicio Civil con tres miembros nombrados por el Poder Ejecutivo –Raúl F. Zimmermann, José A. Quirno Costa y Luis Estrada– y debía completarse con un representante de los empleados y otro de los obreros que se designarían cuando estuviera organizado el fichero general del personal y constituido el padrón para realizar las elecciones. En febrero, sólo unos días antes de que Justo asumiera la presidencia, se sancionó por decreto el estatuto.

El hecho de que un gobierno de facto antes de abandonar el poder dictara una normativa que desde hacía años esperaba sanción legislativa, y sobre todo teniendo en cuenta que ningún sector político había rechazado su necesidad ni se había privado de presentar proyectos en ese sentido al parlamento, parecía confirmar los argumentos de quienes sostenían que ningún gobierno estaba dispuesto a perder la prerrogativa del nombramiento y remoción de los empleados públicos y de ese modo otorgarle autonomía al personal administrativo. Proponerla era una función de la oposición. La carrera administrativa, según un miembro del partido socialista independiente, era «una bandera que hacen flamear los partidos cuando aspiran a conquistar el Poder Ejecutivo (...) para repudiarla después, cuando logran el manejo del presupuesto».¹⁸ Los radicales la querían cuando gobernaban los conservadores, y los yrigoyenistas cuando ascendió al poder Alvear. De hecho, a poco de asumir el gobierno, Justo dejó sin efecto el

¹⁸ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, reunión 26, 17 de julio de 1929: 257.

estatuto. Era demasiado temprano para que el nuevo gobierno perdiera el margen de maniobra que le otorgaba la ausencia de reglamentación del inciso 10 del artículo 86.

La justificación para hacerlo fue que al haberse dispuesto por acuerdo de ministros no llenar las vacantes que se produjeran en la administración nacional por razones de estricta economía, había desaparecido la urgencia en aplicar inmediatamente el estatuto sancionado por el gobierno provisional que estaba especialmente destinado a establecer la selección por idoneidad en los nombramientos y ascensos por vacantes producidas. Cuando las cámaras se abocaron a discutir el presupuesto preparado por el gobierno saliente, que incluía una nueva rebaja de los sueldos del personal administrativo y exigía –vía reducción de las partidas para cada dependencia– la supresión de un número importante de cargos,¹⁹ la Liga de Empleados Públicos²⁰ presionó para evitarlo. *La Nación* contabilizó seis mil personas frente al Congreso, en “el más perfecto orden”, mantenido, agregaba, por “tres destacamentos policiales, dos de infantería y uno de la policía montada”, más 70 comisarios.²¹ La respuesta de los ministerios, y aun de las diferentes dependencias de cada uno de ellos, fue despaje: mientras algunos refundían oficinas y cesanteaban personal, otros se resistían por razones de “mejor servicio”.

El Poder Ejecutivo volvió a ejercer su poder de veto en otras ocasiones en que estaba en juego su capacidad de nombrar y remover al personal administrativo. Lo hizo con un artículo relativo a incompatibilidades incorporado a la ley de presupuesto para 1934 y en una ley que establecía nuevas normas para la organización y funcionamiento de la Contaduría General de la Nación, entre las cuales, aparecía la necesidad de que los miembros del Tribunal de Cuentas fueran nombrados con acuerdo del Senado.

Y aunque en las cámaras continuaron presentándose y debatiéndose iniciativas para establecer la carrera administrativa, nunca recibieron sanción. En 1932, el

¹⁹ Cuando se discutió el presupuesto que debía regir en 1934, los datos que se manejaban en el parlamento eran que después de la reducción hecha por el gobierno de Uriburu, los empleados nacionales eran 94.086 y que el presupuesto para 1932 había bajado esa cifra a 90.329. Suponemos que no se incluía a las reparticiones autárquicas porque en un estudio realizado por los socialistas y presentado a la cámara en 1933 para fundamentar un proyecto se consignaba que los empleados y obreros eran 86.079 (50.730 y 35.349, respectivamente) y el personal de las reparticiones autárquicas sumaba 61.228 agentes más (42.602 empleados y 18.626 obreros); un total de 147.307.

²⁰ La Liga se había creado en 1914 bajo la denominación de “Pro sanción de la ley Alvear”, haciendo referencia al proyecto presentado por éste último en 1915 y reproducido en 1923 cuando ya ocupaba la presidencia.

²¹ *La Nación*, abril 21 1932, p. 4-5.

diputado demócrata nacional por la provincia de Buenos Aires, Adrián Escobar, reprodujo un proyecto presentado en 1922²² y los socialistas independientes propusieron otro²³, al igual que el entonces senador José Nicolás Matienzo. En 1933, Manuel Fresco fundamentó el suyo apelando a los principios de justicia social²⁴ y los socialistas de la Casa del Pueblo, a la racionalización, para “quitarle a la administración el peso muerto de los agentes incapaces e innecesarios”²⁵ y lograr que sea económica y eficiente. Reprodujeron la iniciativa sin éxito en 1935, 1937 y 1939.

En agosto de 1935, la Comisión de Racionalización Administrativa –a la que nos referiremos más adelante– presentó su plan de reorganización legal y técnica del personal administrativo que denominó Estatuto del Servicio Civil de la Nación. La base era el escalafón y el “elemento dinámico”, la clasificación anual para “medir” la idoneidad, creaba una Superintendencia del Servicio Civil y dividía la clasificación del personal en tres grados. Sólo el superior daba derecho a progresar en la carrera administrativa. El grado intermedio permitía mantenerse en el servicio. El inferior, a su vez, determinaba un retroceso en la carrera. La comisión advertía que esta fórmula del descenso, puesta al lado del ascenso y con igual mecanismo era nueva y formaba una de las bases más serias del plan proyectado. El concepto en que se fundaba era que todo aquel que ingresaba en un empleo público no adquiría el derecho a conservarlo sino mientras lo ocupara con un *minimum* de eficiencia. De allí derivaba qué debía entenderse por estabilidad y advertía sobre los peligros de su incondicionalidad. Detentar un empleo público no llevaba implícito el derecho a conservarlo, la permanencia debía estar condicionada a la utilidad positiva que el Estado recibiera de sus agentes.

Según los datos compilados por la Comisión, los empleados públicos ascendían a 154.876. De ellos 107.359 quedarían comprendidos por el sistema legal propuesto, con arreglo a la división jerárquica que se establecía: funcionarios (829); empleados (56.374); personal uniformado (38.519); personal obrero y de maestranza (11.637); 444 personas revistaban en el Poder Legislativo; 1.887, en el Judicial, los afectados a las dependencias autárquicas eran 31.569 y a la administración nacional, 73.459. De la comparación de estos datos con los del personal administrativo de los Estados Unidos surgía que era sólo tres veces superior al de la Argentina, con una población diez veces más grande.

Sobre la base del estudio realizado por la Comisión, en septiembre de 1936, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de ley orgánica del servicio civil, en el que adoptaba la noción de que la estabilidad no debía ser automática sino que

²² Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. II 1932, mayo 9: 113-120.

²³ *Ídem*, junio 1: 662-668.

²⁴ *Ídem*, T. I 1933, junio 28: 880-887.

²⁵ *Ídem*, T. III 1933, agosto 24: 458-487.

estaba reservada a los que demostraran eficacia.²⁶ En cuanto a la oportunidad de la presentación, argumentaba que se trataba del primer período legislativo en que se encontraban representados todos los sectores de la opinión, en alusión a la formación de la bancada radical a partir del levantamiento de la abstención, y eso permitiría una discusión amplia. La desvinculación entre administración y política que proponía era neta en tanto declaraba inconciliable el ejercicio de la función pública con la elección de autoridades. Eximía de sus alcances a los magistrados, los ministros, los secretarios de la presidencia, los funcionarios cuya designación requería acuerdo del Senado, los jefes de dependencias autárquicas, los miembros de las instituciones armadas, el clero y la docencia. Instituiría un Consejo Superior, a modo de tribunal, formado por un presidente y cuatro vocales, dos de ellos designados a propuesta de la Asociación de Empleados Públicos, legalmente reconocida, que contara con mayor número de afiliados. Ningún miembro podía estar afiliado a un partido político. Y, además, creaba una Dirección General que centralizaría todos los actos y operaciones relativos a los miembros del Servicio Civil.

La Junta pro estabilidad dirigió una nota al presidente de la Cámara en la que cuestionaba la formación del cuerpo superior del servicio civil. Sostenía que ninguna de las asociaciones de empleados existentes reunía más de 16 mil o 17 mil afiliados y si se confería a cualquiera de ellas el derecho de elegir los miembros de ese cuerpo, sería sólo una pequeña minoría la que tendría representación. Aunque la demanda fundamental era que se mantuviera el derecho de los empleados a votar. Calculaba que en las elecciones de renovación parlamentaria de la Capital Federal votaban alrededor de 380 mil ciudadanos y una cuarta parte de ellos eran empleados, insustituibles en la contienda cívica porque en la administración año a año se incorporaban doctores en ciencias económicas, "bachilleres, profesores, catedráticos, abogados, médicos, farmacéuticos, químicos, egresados de las academias mercantiles, de colegios nacionales con estudios completos o sin terminar".²⁷ La inamovilidad y la promoción aseguradas por la ley evitarían por sí solas las influencias políticas que pudieran ejercerse sobre ellos.

El diario *La Nación* asumió que la persistencia de prácticas clientelares operaban a favor de la cláusula del proyecto de Servicio Civil propuesto por el Ejecutivo. Sin embargo, en la medida en que la prohibición sólo alcanzaría a los empleados nacionales se generaría un desequilibrio en relación a provincias y municipios. Por otra parte, la exclusión de un número tan considerable de votantes implicaría una "disminución democrática" y finalmente, la estabilidad operararía produciendo el mismo efecto.²⁸

²⁶ *Ídem*, 1936, septiembre 16.

²⁷ *La Nación*, diciembre 1 1936.

²⁸ *Ídem*, diciembre 3 1936, p. 8. Otra de las cláusulas del proyecto, la determinación de que los sueldos de la administración fueran inembargables, mereció objeciones del Centro

En junio de 1937 el Poder Ejecutivo se dirigió al Parlamento para solicitar el pronto despacho del proyecto no sólo porque era urgente dotar a los agentes de la administración pública de un estatuto legal, sino porque esa necesidad era reconocida unánimemente por todos los órganos de opinión y por los partidos políticos que, casi sin excepción, tenían incluidas en sus programas iniciativas de esa naturaleza. En octubre, dos mil empleados participaron de una cena organizada por la Liga de Empleados Públicos, en ese momento presidida por Emilio Blanco, con la presencia del presidente de la República, ministros y funcionarios. Es el primer presidente, dijo Blanco, que, "en medio de la absorción de las preocupaciones del Gobierno, siempre permanentes y trascendentales, sintió la sincera necesidad de contribuir al mejoramiento social y a la dignificación moral de los empleados públicos". Aspiramos, continuó

"a que la burocracia argentina rompa los moldes antiguos en los que se vaciaron los prejuicios populares, que la hacen aparecer como un conglomerado amorfo, viciado por la corriente enfermiza de los oportunismos, entregada a los vaivenes deleznable de las pasiones, a la suerte, en fin, de los acontecimientos imprevistos, y aspiramos del mismo modo, a liberarla de su posición en la forma de la proverbial indiferencia criolla, aspectos concretos que coinciden con el pensamiento y los deseos del excelentísimo señor presidente".²⁹

Justo aludió a la democracia: "se la ve fracasar", dijo, y "se busca como remedio fórmulas originales de marcado tinte extremista" cuando lo sabio y prudente sería adaptarla, tornarla más orgánica, estructurada y técnica, cuando, en los hechos, se transita desde el liberalismo del siglo XIX a una organización más compleja. Una organización estable y adecuada del servicio civil, una administración sólidamente ordenada, capacitada y eficiente -continuó- es uno de los instrumentos para perfeccionar las instituciones y una garantía de progreso, es el contrapeso de los cambios políticos, el órgano de contralor en el gobierno, y para que así sea, es necesario independizarla de la política.³⁰

La guerra precipitó nuevos debates y proyectos que volvían a poner en juego la relación entre administración y política que presidía los proyectos de carrera administrativa, pero desde otros lugares. Unos meses antes de su declaración formal, la bancada radical presentó una iniciativa que establecía que la administración pública debía reservarse a ciudadanos argentinos o naturalizados, al igual que el 70% del personal y las 2/3 partes de los directorios de las empresas que explotaran concesiones de servicios públicos o realizaran contratos de obra

de Almaceneros. La calidad embargable del sueldo era la garantía para la obtención de un préstamo y protegía a los empleados de la usura y de sí mismos. En cambio, la iniciativa del Ejecutivo prevenía el abuso impidiendo el uso.

²⁹ *Ídem*, octubre 6 1937, p. 10.

³⁰ *Ibidem*.

pública con el Estado, y lo extendía a las empresas extranjeras que explotaran negocios en el país (el 60% y la mitad más uno del directorio). El objetivo declarado era salvaguardar la soberanía.³¹

Un año después, Romeo D. Saccone, también radical, presentó otra que establecía la exigencia a toda persona que entrara a la administración y a las que ya estaban en ella, de un juramento escrito en el que adhirieran al régimen democrático y a los principios constitucionales.³² No hacerlo sería considerado falta de idoneidad. A mediados de 1940, la prensa registró que en un acto celebrado en San Pedro (Buenos Aires), por la filial de Acción Argentina³³ se había producido una incidencia con motivo de la manifestación favorable a la restricción de las libertades democráticas formulada por uno de los asistentes. El involucrado era un empleado público. La noticia fue seguida de un comentario coincidente con la perspectiva de Saccone. Había en los cuadros burocráticos quienes adherían a la “ideología totalitaria” abiertamente y otros que entraban en la categoría de “vergonzantes”, que inducidos por la prudencia, no lo manifestaban. Todos los agentes del Estado debían “inclinarse ante las instituciones vigentes” y los que pretendían su reforma, debían renunciar a sus puestos. Las autoridades no podían facilitar la empresa de sus “victimarios”.³⁴

En el debate parlamentario realizado ese mismo año sobre la ley de presupuesto que debía regir para el año siguiente, volvió a aparecer el problema en relación al imperativo de “abaratarse” el Estado. El radical Silvano Santander, en el momento en que se discutían los gastos relacionados con el clero, manifestó que estaban llegando sacerdotes extranjeros en una proporción alarmante; en Misiones sobre 32, sólo 4 eran argentinos y los restantes casi exclusivamente alemanes y polacos y coincidió con el socialista Carlos Sánchez Viamonte en que eran nazis.³⁵ El gobierno, además, había creado y sostenía una Comisión Nacional de Cultura que desarrollaba una tarea cara y perjudicial para el acervo histórico; abría las puertas a profesores que habían merecido sanciones del Ejecutivo por sus ideas contrarias al régimen institucional; otorgaba becas para Alemania e Italia y uno de esos becarios, a su regreso, se había constituido en un líder entusiasta de Alianza Nacionalista.³⁶

Aunque también persistían viejos argumentos: la política en la administración impedía la incorporación de la inteligencia. En noviembre de 1942, con motivo del fallecimiento de Rodolfo Rivarola, *La Capital* publicó una nota en la que comentaba que uno de los oradores que despidió sus restos había manifestado

³¹ *Ídem*, T. I 1939, mayo 17: 83-85.

³² *Ídem*, T. I 1940, junio 13: 522.

³³ Para un análisis sobre Acción Argentina: Bisso, 2005.

³⁴ *La Nación*, junio 24 1941, p. 6.

³⁵ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. V 1941, septiembre 26 y 27: 447.

³⁶ *Ídem*, septiembre 29 y 30 : 573-574.

que “a pesar de sus dotes de intelectual, jurisconsulto, sociólogo, filósofo, codificador, penalista, profesor, jamás había ocupado un cargo de ministro, embajador, magistrado”. El diario rosarino opinaba que eso había sido así porque no se había incorporado a ningún partido político y había permanecido libre de “ataduras de camarillas”, condición para acceder a las funciones estatales en un país donde no se ponía en práctica el adagio inglés: el hombre para el puesto.³⁷

Días antes de que finalizara el período legislativo de 1942, nuevamente el Poder Ejecutivo envió al Senado un proyecto para establecer la estabilidad y el escalafón en la administración. Pero fue el gobierno surgido del golpe de junio de 1943, a poco de asumir, el que adoptó medidas semejantes a las que había sancionado Uriburu en 1930: un decreto dispuso que las vacantes existentes y las que se produjeran se considerarían suprimidas por “razones de economía” y, finalmente, en diciembre de 1943, sancionó el Estatuto del Servicio Civil (decreto 16672).

Centralización y coordinación: la Comisión de racionalización administrativa

Después que el presidente Justo derogó el Estatuto del empleado público sancionado por el gobierno provisional, las primeras declaraciones del titular de la cartera de Hacienda, Alberto Hueyo, un defensor a ultranza del presupuesto equilibrado, enfatizaban que había que encontrar en el futuro el modo de salvar el problema con la reorganización y la refundición de oficinas, la introducción del criterio técnico de la eficiencia, la eliminación de trámites inútiles y el reajuste de todos los procedimientos administrativos con el concepto de los métodos comerciales e industriales de la producción y la reducción de los costos. La prensa, entonces, comenzó a revelar la existencia de oficinas cuyas funciones eran las mismas y respondían a idénticas denominaciones, por ejemplo, seis direcciones de arquitectura independientes entre sí y dedicadas a proyectar, controlar y realizar la construcción de edificios del Estado con un importante número de empleados técnicos y administrativos. El ministro de Obras Públicas, Manuel Alvarado, propuso constituir una comisión especial de la que participaran todos los ministerios y la Contaduría General, para estudiar el problema. Y, en la ley de presupuesto para 1933 (11.671), se incorporó un artículo, el 11, que creaba otra comisión para “trazar un plan de racionalización administrativa de todas las reparticiones y oficinas públicas, inclusive las autónomas, a objeto de asegurar su eficiencia con el máximo de economía posible”, hacer desaparecer todo aquello que estuviera reñido con el buen orden y la razón tales como la nomenclatura de los cargos, la duplicación y desarticulación de los servicios y la desigualdad de las remuneraciones.³⁸ El autor

³⁷ *La Capital*, noviembre 12 1942.

³⁸ Comisión de Racionalización de la Administración Nacional. Memoria. Informes. Dictámenes, 1933-1934.

de la iniciativa fue el diputado por el Partido Demócrata Nacional, José María Bustillo quien entrevistado por *La Nación*, planteó que se trataba de intervenir sobre la desarticulación y la anarquía. Se refirió a reparticiones que cumplían las mismas funciones y podían ser unificadas, entre ellas, las imprentas y las oficinas de suministros y al destino de obras públicas inconclusas que pesaban sobre el presupuesto. “Recuerdo, dijo, haber visto abandonados e inutilizados en el campo cantidades enormes de materiales de construcción, pues una vez paralizada la obra por razones de economía, ni siquiera se arbitraron fondos para ponerlos al abrigo de la intemperie”.³⁹

Un decreto dio por terminado el trabajo de la Comisión especial de centralización y coordinación de dependencias nacionales y ordenó que se pasaran los resultados de sus estudios a la que se crearía. Un nuevo decreto dio curso a la sanción legislativa y designó para presidirla al ex ministro de agricultura del gobierno de Uriburu, Horacio Bécar Varela y miembros de la misma al consejero de la Dirección General de Impuestos Internos, a los Réditos y a las Transacciones (DGIRT), Félix Weil y a un contador, Juan Hardman. La labor de la comisión que debía concluir en julio, fue prorrogada, primero hasta diciembre, y después año a año.

En septiembre, Bécar Varela renunció a su cargo alegando que no podía prestarle toda la atención que este requería y dio cuenta de la tarea realizada hasta ese momento que se había iniciado con la propuesta de reorganizar el sistema tributario agrupando oficinas recaudadoras bajo una dirección y organización única cuando el contribuyente fuera el mismo y extender el sistema a las cajas de jubilaciones para evitar la multiplicación de gerencias, contadurías, tesorerías, asesorías letradas y, por consiguiente, de los gastos. La idea rectora era “centralizar funciones, modernizar mecanismos y disminuir personal” y adoptar nuevos procedimientos de tramitación administrativa que facilitaran la marcha de los expedientes, con prescindencia de los intereses creados y de lo que la costumbre había consagrado.⁴⁰

Pedro Dhers, ex secretario de la Junta Consultiva Honoraria Económico Financiera⁴¹, funcionario del Banco de la Nación y adscrito a la subsecretaría financiera del Ministerio de Hacienda, reemplazó a Bécar Varela. A esa altura la comisión

³⁹ Y se refería al caso de un policlínico en Pergamino: “Veintidós pabellones concluidos y dotados de los elementos necesarios para su funcionamiento no pueden habilitarse porque no habría fondos para sostenerlos. Dos guardianes cuidan que los ladrones no se lleven los útiles, pero serán impotentes para combatir la acción demoledora del tiempo. Esos pabellones han costado 5 o 6 millones de pesos, según creo”. *La Nación*, marzo 6 1933, p. 5.

⁴⁰ *La Nación*, septiembre 9 1933, p. 20.

⁴¹ Era un organismo consultivo designado por Hueyo para elaborar diagnósticos y propuestas en torno a la situación financiera y económica que fracasó por disidencias entre sus miembros y el ministro.

había organizado un plan de trabajo que definía a la administración como un organismo técnico y estaba presidido por el criterio de que había que diferenciar la acción política y la acción administrativa, de la eficiencia de la segunda dependía la primera.⁴² Gradualmente comenzaron a tomar estado público los resultados de su labor. El primero en darse a conocer fue el plan reorganizador de la Administración General de Contribución Territorial, Patentes y Sellos. El dictamen proponía la centralización del cobro de los impuestos a la propiedad, gravámenes municipales de alumbrado, barrido y limpieza y derechos por servicios sanitarios que se encontraban dispersos en distintas reparticiones, en diferentes épocas del año y generalmente sobre la base de distintas valuaciones; y de la aplicación y fiscalización de patentes y sellos, en la recientemente creada DGIRT.

Unos meses después se presentó un nuevo informe que aconsejaba la creación de una Superintendencia de Servicios Generales de la Administración Nacional encargada de centralizar y atender "con exclusión de toda otra autoridad", la adquisición de materiales y artículos de cualquier naturaleza, con excepción de los expresamente comprendidos en la ley 3305 (Intendencia Militar); la administración de todos los inmuebles del Estado, así como la construcción, adquisición y enajenamiento de los del servicio administrativo; y por fin, todos los servicios internos de la administración. Se estipulaba que la repartición estaría dirigida por un superintendente, nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, por un período de quince años y que no podría ser removido mientras durara su buena conducta. Para ocupar este puesto era indispensable haber prestado servicios a la Nación, en el orden civil o militar, por lo menos durante quince años, y acreditado en ellos las cualidades exigidas para conservar el cargo. Estaría asistido por un consejo compuesto por los directores de Administración, el director general de Arquitectura, el de las Oficinas Químicas Nacionales y el de la Casa de Moneda. La amplitud y variedad de las funciones asignadas al superintendente lo convertían, según un editorialista del diario *La Nación*, en "dictador absoluto de todos los gastos por materiales y elementos de trabajo consignados en leyes y presupuestos", que dejaría, poco margen a la labor de los ministerios. La Comisión, según el matutino, debía abocarse a podar "la frondosidad burocrática", unificar funciones, encontrar soluciones prácticas e inmediatas sin proponer construcciones nuevas, a suprimir en lugar de agregar, y sobre todo debía encuadrar sus propuestas en los principios republicano y representativo, que determinaban que el presidente era el jefe supremo de la administración, sujeto solamente a la revisión de sus actos por el Congreso y atribuía responsabilidades a los funcionarios políticos del Estado.⁴³

En julio de 1934 se publicitó un código de procedimientos que trazaba reglas uniformes con el objeto de simplificar y descentralizar el trámite de los despachos

⁴² Comisión de Racionalización de la Administración Nacional. Memoria. Informes. Dictámenes, 1933-1934.

⁴³ *La Nación*, octubre 12 1934, p. 10.

administrativos para evitar formulismos, movimientos o trámites innecesarios y la infinita cadena de providencias, en síntesis, suprimir el “expediente inútil”; la “prolijidad ociosa agravada con morosidad”.⁴⁴ La solución era la centralización. A falta de una solución mejor, por no contar con información documentada, proponía que las actuaciones administrativas se clasificaran en tres grupos y le daba a cada uno de ellos un sistema de tramitación y contralor, con lo cual se reduciría el 50% de las mesas de entradas que eran 125, atendidas por 599 empleados, fuente de la formación de expedientes cuya sustanciación requería tiempo, numerosos manuscritos, refrendaciones, sellos de autenticidad y, como natural consecuencia, oficinas especiales encargadas de llevar minuciosamente el registro de los movimientos y contenidos de cada legajo. Suprimidas las mesas de entrada se reduciría el 63% de los casos de formación de expedientes, siguiendo el principio de que “la distancia más corta entre dos puntos es la línea recta”.⁴⁵ Se eliminaba, además, la imposición de la constancia escrita de todos los antecedentes de cada resolución en cada solicitud y el requerimiento de que la providencia llevara la firma del jefe superior de cada departamento. Y, en agosto de 1935 se presentó el Estatuto del Servicio Civil, al que ya nos referimos.

A principios de 1936, la Comisión presentó una recapitulación de la obra cumplida. En respuesta a las críticas de que creaba nuevas dependencias cuando la idea era su supresión, argumentaba que se le había encargado trazar un plan de racionalización administrativa que comprendiera todas las actividades del Estado susceptibles de una mejor organización y entendía que la manera de lograrlo era prescindir de lo existente porque era imposible eliminar las rutinas que se habían acumulado en más de medio siglo. Era más práctico y expeditivo crear organismos nuevos, libres de vicios, que absorbieran gradualmente las funciones esenciales de aquellos que se habían mostrado incapaces de desempeñarlas de un modo racional.⁴⁶

Cuando Justo abandonó el gobierno, la racionalización seguía siendo un reclamo que aparecía no sólo en los discursos de oficialistas y opositores, el mundo de la academia y de los negocios también la incluían entre sus prioridades. El Congreso de Racionalización Administrativa, al que nos referimos al inicio de

⁴⁴ Un ejemplo daba cuenta del problema: un expediente sobre el reembolso de \$4.60 por parte de un ex empleado que tenía tres carátulas, 29 hojas y 177 sellos –seis por hoja– donde se exponían 24 providencias de mero trámite, 24 informes simples, 5 resoluciones y 8 diligencias, 61 constancias de las cuales cinco fueron subscriptas por empleados de 300 pesos de sueldo; cuatro por empleados de 400 pesos; 18 por empleados de 700; 21 por empleados de 800, una por uno de 900, 12 por funcionarios de 1400 y la última por otro con sueldo de 2400 pesos. Después de haber tramitado ese asunto durante dos años y tres meses, todavía no estaba definitivamente resuelto, siendo indispensable que interviniese aún otro ministro y el presidente de la República. *Ídem*, julio 15 1934, p. 9.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *La Nación*, febrero 21 1936, p. 10.

este texto, reunido entre el 27 y el 30 de septiembre de 1938 en Buenos Aires y del que participaron funcionarios, representantes de intereses sectoriales y académicos, daba cuenta de esta preocupación.⁴⁷ Cuando su organización tomó estado público, *La Nación* opinó que daría nuevo empuje a la racionalización administrativa estancada en el ámbito del gobierno que, a pesar de contar con una Comisión que había producido una importante cantidad de informes, persistía en mantener los “vicios burocráticos que sirven para multiplicar los empleos, pero de ninguna manera encauzar las actividades”, el “expedienteo” seguía constituyendo un problema para los que perdían “horas, días y años tras los papeles”, y para el Gobierno, que gastaba en “pequeños asuntos sumas comparativamente enormes”.⁴⁸ El modelo al que apelaba el matutino, en consonancia con los organizadores del Congreso, eran las empresas comerciales e industriales privadas.

El Congreso sesionó dividido en comisiones y una de ellas, integrada por funcionarios, representantes de las universidades y de las corporaciones económicas, se abocó a la administración pública. En las ponencias presentadas y en las recomendaciones finales se enfatizaron dos principios: coordinación y centralización. En relación al primero, se aconsejaba la articulación entre la nación, las provincias y municipios de los servicios públicos, las normas de contabilidad administrativa y de todo aquello que no estuviera reñido con los principios constitucionales en relación al régimen federal. En cuanto al segundo, se proponía la organización de una editorial única para uniformar las impresiones y publicaciones de carácter oficial y de un ente que centralizara las construcciones arquitectónicas; la mecanización de los servicios, especialmente los de contabilidad y estadística; la centralización de las mesas de entrada, la uniformidad del tipo de expediente y la simplificación de los trámites. Y, se insistió en la necesidad de sancionar una ley de carrera administrativa y de organizar cursos de perfeccionamiento para el personal. Se propuso, además, la sanción de una ley básica que contuviera principios generales comunes a todas las entidades autárquicas contemplando su naturaleza jurídica y su capacidad para actuar pública y privadamente, su gobierno, la remuneración de sus miembros y el manejo de fondos.⁴⁹ El objetivo era uniformarlas, confiriéndoles una mayor elasticidad para el mejor cumplimiento de sus fines y equiparar las correspondientes a cada grupo de especialidades. Una de las características más salientes de estas reparticiones fue estar permanentemente bajo sospecha en la medida en que se suponía que la autonomía que la ley les confería para facilitarles el cumplimiento de sus funciones creaba en su favor privilegios especiales que las sustraían de la fiscalización administrativa y se les atribuía ser “estados dentro del estado” por la

⁴⁷ Jacobo Wainer presidía la comisión organizadora, secundado por Luis Pascale. Alejandro Unsain, Alberto Julián Martínez y Cívico A. Furnkorn que representaban al Ministerio de Agricultura, del Interior, de Hacienda y de Relaciones Exteriores, respectivamente.

⁴⁸ *La Nación*, enero 6 1938, p. 6.

⁴⁹ Uno de los rasgos salientes en los años '30 fue la multiplicación de las entidades autárquicas, eran 18 en 1932 y 10 años más tarde su número ascendía a 32.

extensión de atribuciones y por la magnitud de los intereses que manejaban. En septiembre de 1935, una comisión parlamentaria *ad hoc* se había hecho cargo de estudiar su funcionamiento para proponer una legislación que las abarcara. En ese momento el diagnóstico era que adolecían de hipertrofia burocrática e inferioridad técnica, gastaban excesivamente y el rendimiento, en aquellas que como YPF involucraban la producción, era marcadamente inferior al de las empresas particulares. Se enfatizó la necesidad de la creación de una oficina que ejerciera control financiero y económico sobre ellas. El proyecto que, finalmente, presentó la comisión a la cámara no se sancionó.⁵⁰

En el discurso de cierre, Jacobo Wainer enfatizó la necesidad de evitar los trasplantes de otros países y tener en cuenta las modalidades propias y, sobre todo, evitar las soluciones de gabinete producto de especulaciones meramente intelectuales, articulando el aporte de la Universidad y el de los funcionarios porque una perfecta organización científica de la administración sólo podía obtenerse de la colaboración de ambos grupos.⁵¹

Las opiniones coincidentes de la Comisión de Racionalización, la prensa, la universidad y los intereses acerca de la necesidad de coordinar y centralizar para superar la dispersión y la superposición de funciones comenzaron a traducirse en algunas iniciativas en las áreas que se asumían como más problemáticas. Una de ellas era la proyección y construcción de obras arquitectónicas nacionales, tarea que circulaba por dependencias creadas por fuera de la Dirección General de Arquitectura. A mediados de 1939, el ministro de Obras Públicas nombró una comisión compuesta por arquitectos –Enrique Cuomo, José Grasso y Alfredo Chute– para que estudiara la creación de un organismo técnico-administrativo que estuviera en condiciones de coordinar y fiscalizar esas construcciones y que respondiera al criterio de la unidad de dirección, al concepto de un plan orgánico que contemplara las necesidades de las distintas zonas del país y se refería, para avalar la decisión, a dictámenes en ese sentido emitidos por la Comisión de Racionalización. Unos meses después la Dirección General de Arquitectura fue intervenida para proceder a su reorganización y se pidió la cesantía de 150 empleados. Recién a principios de 1941, se tuvo noticias del informe de la comisión asesora nombrada por el Poder Ejecutivo y Nicanor Costa Méndez presentó la iniciativa a la Cámara de Diputados que fue informada por el presidente de la Comisión de Obras Públicas, Martín Noel, por la cual se creaba la Dirección Nacional de Arquitectura, con un consejo técnico-administrativo cuya función sería proyectar el plan orgánico de construcciones en todo el territorio de la república. Se refundían en la nueva dependencia catorce oficinas con las mismas funciones. El Centro Argentino de Ingenieros apoyó el proyecto que centralizaba racionalmente la planificación y realización de la edificación fiscal utilizando “el máximo de eficiencia integral con el mínimo coste que le sea compatible”, sin

⁵⁰ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. VI 1937, enero 13: 328- 419.

⁵¹ *La Nación*, octubre 1 1938, p. 10.

embargo, evaluó que no se lograrían esas condiciones sin la labor coordinada del arquitecto y del ingeniero y la tendencia del despacho se orientaba claramente a favorecer a los primeros e ignorar a los segundos en el gobierno de la entidad que se creaba.⁵²

Otra de las áreas que aparecía en la agenda era la salud.⁵³ En junio de 1941, nuevamente el diputado Nicanor Costa Méndez, que en ese momento presidía la Comisión de Racionalización, fue quien introdujo en la cámara un proyecto de ley⁵⁴ que refundía en el Departamento Nacional de Higiene todos los servicios médicos que se prestaban en los distintos ministerios y reparticiones autárquicas y creaba un servicio médico de la administración nacional.⁵⁵

La otra cuestión que venía planteándose desde hacía tiempo era el de las compras de suministros por el Estado, comprador anárquico y en vasta escala por medio de una gran cantidad de dependencias que no estaban vinculadas entre sí. A fines de 1937, el Instituto de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires había realizado una consulta sobre el particular. El Centro de Importadores produjo entonces un amplio informe realizado por una comisión constituida por casas mayoristas que habitualmente concurrían a las licitaciones públicas. El primer dato era que existía desproporción entre las obligaciones que el Estado contraía y las que se le imponían al vendedor. Mientras el primero podía comprar sólo una parte o una cantidad mayor del pedido original; anular las licitaciones o demorar los pagos sin reconocer intereses; los segundos debían sostener los precios por largos períodos y respetar estrictamente los plazos de entrega porque de lo contrario eran multados severamente. El Estado debía ajustarse, sostenía la corporación, a las normas que regían en el comercio particular, con lo cual se beneficiaría con mejores cotizaciones. La segunda cuestión era que existía gran diversidad en las condiciones fijadas en los pliegos de las distintas dependencias lo cual creaba complicaciones que se solucionarían adoptando uno standard que fijara procedimientos uniformes y que las especificaciones se hicieran de acuerdo con

⁵² La nota fue insertada, a pedido de Noel, en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, T. IV, septiembre 8 1941: 175.

⁵³ La complejidad del problema nos impide, por razones de espacio, desarrollarlo. Ver Belmartino, et. al., 1987.

⁵⁴ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. I, r. 7, junio 11 1941: 411-412.

⁵⁵ Tenían servicios médicos el Departamento Nacional del Trabajo, la Dirección de Aeronáutica Civil y la DG de C. y T., en el Ministerio del Interior; el personal administrativo, en el de R. E.; la D G de Aduanas, en el de Hacienda; la Penitenciaría, la Cárcel de Encausados, el Asilo Correccional de Mujeres y el Patronato Nacional de Menores en el de J. e I. P.; las oficinas y el servicio de inmigración y YPF, en el de Agricultura; el personal administrativo del ministerio y los Ferrocarriles del Estado, en el de O. P.; además del Banco de la Nación y el Hipotecario, las Cajas de Jubilaciones civiles, bancarias, ferroviarias y de empleados y obreros de empresas particulares; el CNE, la DNV y O. S. de la Nación.

las normas que fijaba el Instituto Argentino para la Racionalización de Materiales (IRAM). La respuesta del Poder Ejecutivo fue la creación, por decreto, en 1941, de una Dirección General de Suministros del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda, que se haría cargo, hasta su organización definitiva, de las compras que correspondieran a dicha cartera para lo cual centralizaría 15 oficinas. El ministro sostuvo que la centralización de agencias sin coordinación ni sistematización traería economías inmediatas, se aumentaría el poder de fiscalización y, además, permitiría la fijación de normas y especificaciones que derivaran las adquisiciones hacia las fuentes de provisión del país y la utilización de materias primas y artículos de origen nacional en la mayor medida posible; además, se lograría una mayor rapidez en los pagos con lo cual se obtendrían descuentos y precios más ventajosos y se favorecería a la industria y al comercio que no estarían obligados a extender créditos casi forzosos al Estado con las consiguientes inmovilizaciones de capitales en giro y poca liquidez en el mercado de dinero que, en esas condiciones, buscaría así su reinversión en las actividades generales; la uniformidad en los pliegos de condiciones en las licitaciones, en los procedimientos de recepción y pago, así como la amplia difusión y publicidad, permitirían, a todos los industriales y comerciantes del país presentarse en condiciones de igualdad y eficiencia al suministro de las dependencias del Gobierno, eliminando los intermediarios que en encarecían los productos.

Los intentos por centralizar y coordinar el trabajo administrativo, que hacia finales de la década se incrementaron, se enfrentaron permanentemente con quienes planteaban que dotar de mayores atribuciones a un organismo único suponía otorgarle demasiados poderes en detrimento del necesario equilibrio y también formó parte del debate la relación entre la nación y las provincias. ¿Permitía el régimen federal crear organismos cuyas funciones no necesariamente estaban entre las facultades delegadas por las provincias a la nación?

Y, de hecho, el problema persistió. El mensaje que acompañaba el presupuesto para 1941 volvió a dejar constancia de la ausencia de coordinación y advertía que la Comisión de Racionalización no había respondido a las expectativas que motivaron su establecimiento por lo cual se proponía dar por terminadas sus tareas, fundando en su reemplazo un Consejo de Coordinación Administrativa (artículo 63). Sus dictámenes tendrían que ser enviados al Congreso y se esperaba que el nuevo organismo no resultara "puramente teorizante" y que el Poder Ejecutivo tuviera "la valentía necesaria" para realizar sus conclusiones.⁵⁶ Cuando ese mismo año se suprimió la Comisión de Control de Cambios, parte del personal pasó a organizar la nueva dependencia para el estudio, preparación y fiscalización de las economías en los gastos administrativos, función similar a la que se le había acordado en 1932 a la Comisión de Racionalización que se daba por disuelta. El propósito de dotar de una mejor organización a las oficinas era el mismo, pero una de las diferencias estaba en el nombre, ya

⁵⁶ Intervención del legislador Aguirre Cámara en CDDS, septiembre 10 y 11 1942 : 859.

no se hablaba de racionalización sino de coordinación y economías y, en esta última materia, según lo especificaba el artículo 61 de la ley de presupuesto, se trataba de estudiar la implantación del salario familiar, la equiparación de los sueldos mínimos, la racionalización de los sueldos que exigiera la mejor atención de los tribunales, la ampliación de los juzgados, fiscalías y asesorías y dotación del personal correspondiente. Con lo cual, decía un artículo de *La Nación*, “el cometido se vuelve todo lo contrario del título” y cuestionaba que los dos vocales honorarios que contemplaba la ley fueran funcionarios oficiales que serían nombrados a propuesta del ministro de Hacienda, con lo cual dependían de la perspectiva que este último le imprimiera a la cuestión.⁵⁷ La diferencia con la Superintendencia propuesta por la Comisión de Racionalización era que en este último caso el director era autónomo, no podía ser removido y estaba asistido por un consejo técnico. La conclusión era que se trataba de una creación que se transformaría en “otra de esas inútiles ruedas del carro del Estado que inventa la imaginación legislativa o ejecutiva y que son el fruto de la impotencia para mover los organismos ya existentes”.⁵⁸

Y, finalmente, en el momento en que la ley de presupuesto se debatió, siguieron repitiéndose las ya habituales pujas entre los pedidos de las distintas dependencias, las decisiones de la comisión respectiva y los legisladores. La subcomisión del anexo Congreso pidió la creación de diversos cargos –taquígrafos, encargados de comisiones creadas recientemente, auxiliares de diferentes categorías y aumento del personal de servicio en 8, que la comisión de la cámara aumentó en 15. La disidencia provino del socialismo y se fundó en que la cámara no había aumentado sus tareas y por ende no se justificaba el nombramiento de personal y por otra parte, si iba a exigir a la población nuevos impuestos debía tener la autoridad moral suficiente para no hacer gastos “burocráticos”.⁵⁹

La situación se repitió en el tratamiento de cada uno de los anexos del presupuesto. Frente a un pedido del ministro de Agricultura para que se cambiara la leyenda de la partida para la Dirección de Abastecimientos, cuya función era controlar los precios de los artículos de primera necesidad e intensificar la campaña contra el alza, para que pudiera utilizarse en sueldos, el rechazo vino de parte de los radicales que argumentaron que en ese ministerio había reparticiones donde eran “legión” los empleados sin función, tal el caso de la Defensa Agrícola donde existían más de mil en esas condiciones que bien podían ser imputados a la Dirección de Abastecimientos para dar cumplimiento a la exigencia popular de establecer control oficial sobre la forma en que se comercializaban los artículos de primera necesidad, cuestión que era motivo de “una magnífica orquestación” pero la especulación y el alza continuaban. El argumento del ministro se centró en que se estaba “echando mano” a personal de otras dependencias que, sin

⁵⁷ *La Nación*, octubre 6 1941, p. 8.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. V, r. 56, septiembre 26 y 27 de 1941: 430-506.

embargo, carecía de la preparación adecuada para la dificultosa tarea de la Comisión. Se necesitaban técnicos.⁶⁰

Cuando se discutió el anexo Obras Públicas, entre otras cuestiones, un diputado radical recordó un proyecto presentado por miembros de su sector aconsejando la supresión de la Dirección General de Estudios y Obras del Riachuelo porque después de 27 años de funcionamiento, sus logros no justificaban las inversiones. Se trataba de un enorme organismo burocrático sin razón de ser manejado por miembros de una misma familia y cuyos gastos en empleados alcanzaban casi a la suma que costaba la obra misma. Y sobre todo era ineficiente porque utilizaba un sistema “retrógado” que consistía en expropiar a medida que se iba haciendo el canal.⁶¹ Fue otro radical quien defendió a la Dirección: el refinamiento técnico de sus funciones no podía ser proporcionado por otras direcciones que se verían recargadas con la absorción de nuevas tareas.

En 1942, el despacho de la mayoría de la Comisión de Presupuesto incluía un sistema de traslados; un régimen de incompatibilidades que evitara, por ejemplo, que los jubilados ocuparan cargos; la racionalización del uso de los viáticos y compensaciones; de los gastos de energía eléctrica y de la partida de uniformes. Era eso o reducir sueldos y/o suprimir cargos. El miembro informante, el conservador cordobés José Aguirre Cámara, comenzó expresando que el aumento aparente en los gastos ordinarios en el despacho que se consideraba y de los realizados en el ejercicio anterior no se debía tanto al crecimiento burocrático “contra el que está tan de moda hablar en este momento”, ni a una política de despilfarro y desorden que “toman de pretexto hoy por hoy las clases ricas del país para negarse a pagar unos pocos pesos más de impuestos”, sino a factores excepcionales. Sin embargo, también afirmaba que la burocracia había crecido desordenadamente por falta de régimen orgánico lo que explicaba que mientras existían reparticiones que “rebalsaban” de personal que apenas tenía sitio para moverse en los locales donde trabajaba, había otras que no alcanzaban a realizar sus funciones por falta de empleados.⁶² Mientras en la Policía de la Capital Federal o en la Biblioteca Nacional se aumentaban sueldos y se creaban nuevas plazas, Correos y Telégrafos sufría por la exigüidad de unos y otras.

Ambas cuestiones, reducir sueldos o cesantear personal, habían formado parte del debate desde el momento del golpe de Estado de septiembre de 1930 y ambas “soluciones” se habían adoptado en coyunturas críticas para el erario. La guerra volvía a ponerlas en el centro de la discusión y Aguirre Cámara sostuvo la inconveniencia de la aplicación de cualquiera de ellas. Ninguna economía sería posible sin afectar los sueldos inferiores a \$400.⁶³ Y en cuanto a

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ídem*, p. 490.

⁶² Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. IV 1942, septiembre 10 y 11: 857.

⁶³ *Ídem*, p. 860.

la supresión de cargos, si bien todos coincidían en que muchos de ellos no respondían a necesidades reales, lanzar al paro diez o quince mil cesantes que el mercado no estaba en condiciones de absorber produciría un achicamiento del consumo que se traduciría en contracción de la industria y el comercio. Si el concepto cada vez más firme de interdependencia o solidaridad social, llevaba cada vez más al Estado a intervenir en la vida social para asegurar a todas las células la posibilidad de su pleno desarrollo, decía el legislador demócrata, “¿Cómo armonizar una acción tendente a reactivar la economía general, y a la vez los despidos en masa que obrarían como poderoso factor de anemia?”.⁶⁴

Esto no implicaba negar la hipertrofia. El radical López Merino se refirió al “burocraticismo”, concepto con el cual volvía a lo que ya a fines del siglo XIX se conocía con el nombre de “empleomanía”: argentinos que buscaban el amparo cómodo del presupuesto y dejaban actividades como el comercio, la industria y la producción que, en ese momento, estaban en manos extranjeras. Y otro miembro de la bancada radical, sostuvo que a los hombres de provincia los asombraba, mareaba e indignaba la abundancia de reparticiones y funcionarios, “exceso de esa burocracia que adora a su majestad el expediente y que complica maliciosa e innecesariamente todos los trámites, porque así puede justificar la existencia de esas oficinas y la necesidad artificial de esos organismos y empleados”; madeja compleja de mecanismos que aprisionan aun a los ministros; oficinas superpuestas; informes técnicos superabundantes, cargos superfluos y expedientes perturbadores.⁶⁵ Y Ghioldi, retomó su intervención del año anterior usando como ejemplo al Congreso que había aumentado su personal en el presupuesto en 44 cargos para expresar que, sin embargo, no ignoraba que la campaña contra el crecimiento de los gastos la llevaban adelante quienes se oponían a la sanción de nuevos impuestos, sectores que no practicaban la contención en la vida privada, lo cual no implicaba negar que hubiera “burocracia” a pesar de que el presupuesto no atendía funciones indispensables para la vida colectiva –salud pública, educación– y que los obreros del Estado estaban insuficientemente remunerados. La burocracia no se relacionaba directamente con el excesivo número de empleados sino con el desempeño de su función: escasa labor promedio, reducido número de horas de trabajo en las oficinas, superposición de funciones, “papelismo” y “expedientismo”; falta de selección del personal. Había burocracia, según Ghioldi, porque no había racionalización. Además, el fraude había cambiado la composición social de los dirigentes y esto se había proyectado en la composición de la administración pública donde se advertía “un predominio burocrático de clase”

“(…) ha evolucionado hacia el predominio de los altos empleados con sueldos abultados. Se han creado juntas, divisiones, comisiones especiales para justificar la ubicación de un personal de hijos de familia de dobles apellidos,

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ídem*, p. 866.

que no siendo posible ubicarlos en las asesorías de las grandes compañías, se ha inventado ahora el recurso de las divisiones presupuestales”.⁶⁶

Finalmente, la burocracia dirigía a los políticos y en momentos de crisis, ponía en riesgo a la democracia

“(…) a menos que los miembros de un sistema administrativo sean reclutados de diversas clases y regiones, que las carreras en tal sistema estén abiertas a todos los talentos, que el camino sea preparado por un sistema adecuado de educación, que los funcionarios sean sometidos a críticas internas y externas de carácter constructivo, el personal administrativo se transformará en una burocracia peligrosa para la sociedad y el gobierno popular”.⁶⁷

La reacción anti-burocrática creció a la par de los proyectos “racionalizadores”. Los argumentos que alimentaban los debates eran los mismos que se sostenían desde siempre; sin embargo, el aparato estatal se había tornado mucho más complejo a partir, sobre todo, de la creación de una multiplicidad de organismos, la mayoría de ellos autárquicos, para viabilizar la intervención del Estado. Esas reparticiones, aceptadas en un principio como modo de superar los efectos más disruptivos de la crisis, fueron puestas en cuestión hacia finales de la década. Ya no sólo se elevaban críticas a la hipertrofia o la irracionalidad en la distribución de empleos y funciones, o a una administración que era utilizada como fuente de prebendas y favores, sino a la creciente autonomía que adquirirían los funcionarios en la definición e implementación de las políticas públicas. La “economía dirigida”, según el informe de la comisión radical que estudió el Plan Pinedo de 1940, se había implantado como “una prodigiosa promesa engarzada en lujosas y pródigas burocracias”,⁶⁸ omnipotentes en su estructura y finalidad y el balance final de los organismos creados era desfavorable: retraimiento de muchas actividades, límites a las libertades primarias y creación de privilegios en pugna con los intereses públicos.

En 1942, en una solicitada firmada por la Bolsa de Comercio, la UIA, la CACIP y la SRA, para oponerse al paquete impositivo que proyectaba el ministro de Hacienda, Carlos Acevedo, las “fuerzas vivas” manifestaban su inquietud por la orientación de las iniciativas del Poder Ejecutivo, cada una de ellas grave en sí misma, aunque más lo era el conjunto por la tendencia que denotaba: la absorción de las fuerzas productoras por el Estado bajo la apariencia de crear recursos o regular la vida económica en situaciones de emergencia.⁶⁹

⁶⁶ *Ídem*, p. 869.

⁶⁷ *Ídem*, p. 871.

⁶⁸ Informe de la Comisión Especial del Comité Nacional de la UCR, Hechos e Ideas, T. XI, nº 38-39, enero de 1941, p. 302.

⁶⁹ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, T. IV, r. 38, agosto 26 1942: 46-47.

Era el Estado el que creaba los gastos y después tomaba los recursos de donde le resultaba más fácil. Los organismos de emergencia habían crecido, se habían multiplicado y su propio peso los había impulsado a dividirse y "en su avance, amenazan coartar el crecimiento del país a cuyas expensas viven". Lo que inquietaba a las corporaciones era que las agencias estatales se estaban tornando un poder autónomo "impermeable a los verdaderos creadores de la riqueza nacional". La dirección del país, sostenían, estaba en manos de una "clase nueva", divorciada de sus problemas, "nuevo anonimato", carente de responsabilidad y ajeno a las consecuencias de su acción.

El incremento de la burocracia era, desde esta perspectiva, el causante del desequilibrio del presupuesto y del aumento de los impuestos para subsanarlo, aunque ya no se atribuía sólo a la necesidad de los políticos de retribuir favores o pagar sufragios otorgando empleos sino a la política intervencionista del Estado cuya ingerencia en las actividades privadas se concretaba, en muchos casos, a través de una "casta burocrática", autónoma del poder político. La propuesta de las corporaciones era crear un organismo superior en cuyo seno se debatieran las decisiones públicas: un Consejo Económico Nacional. Los mismos que habían propiciado y se habían beneficiado de las nuevas modalidades adoptadas por el Estado 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.

Al imperativo de racionalizar el aparato estatal, asociado a la superación del gasto excesivo, la hipertrofia, la superposición de tareas y la falta de coordinación de funciones, se sumaba ahora evitar que la burocracia se autonomizara del poder político y en esto coincidían, aunque desde proyectos de organización social diferentes, las corporaciones y los partidos políticos.

*

Después del golpe de septiembre de 1930, diferenciarse del gobierno depuesto y afrontar los efectos de la crisis, exigían dotar al aparato administrativo de mayor eficiencia y "hacer economías". Lo cierto es que, a lo largo de la década, el aparato estatal creció y se tornó más complejo, producto de las nuevas tareas y funciones que supuso la intervención en la regulación de la producción y las transformaciones en el sistema financiero, que se tradujo en la creación de innumerables agencias, comisiones y juntas donde convivían funcionarios y representantes de intereses sectoriales. A pesar del consenso que parecía tener la intención de racionalizar la administración, manifestado en la creación de comisiones ad hoc, innumerables proyectos legislativos, artículos de la prensa y la celebración de un congreso en el que participaron funcionarios estatales, la universidad y las corporaciones económicas, la ley de carrera administrativa no se sancionó y la centralización de tareas para evitar superposiciones sólo se implementó en reparticiones aisladas. En 1943, cuando un nuevo golpe de Estado

desalojó al gobierno, persistían los mismos diagnósticos y propuestas, aunque agravados por una campaña anti-burocrática que ponía en cuestión el modo y los ámbitos en que el Estado había intervenido.

Sobre el aparente consenso predominó, por un lado, el temor de que una ley de carrera convirtiera a la administración en un poder autónomo y quitara al poder político la facultad de “nombrar y remover” y por otro, las inercias, las rutinas y los legados burocráticos que dificultan todo proceso de transformación.

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2015

Fecha de aprobación: 30 de junio de 2015

Fuentes

Archivo Uriburu (AGN)

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

Diarios La Nación y La Capital, 1930-1943.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1932-1943.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1932-1943.

Memoria del Departamento de Hacienda, 1930-1931.

Bibliografía

BELMARTINO, Susana, BLOCH, C., PERSELLO, A. V., QUIROGA, H. (1987), *Las instituciones de salud en la Argentina, desarrollo y crisis*, Buenos Aires, SCyT.

BISSO, Andrés (2005), *Acción Argentina. Un antifascismo nacional en tiempos de guerra mundial*, Buenos Aires, Prometeo.

BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (2010), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo.

DREYFUS, Françoise (2012), *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (siglos XVIII-XX)*, Buenos Aires, Biblos.

PERSELLO, Ana Virginia (2000), "Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930", en *Sociohistórica*, 8, UNLP/ Ediciones Al margen, pp. 121 a 152.

PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (2012), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.

PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (2012), *Las prácticas del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.

ROSANVALLON, Pierre (1989), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Ed. De Seuil.

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