

La reorganización administrativa durante el segundo gobierno radical (1922-1928)

El caso del Ministerio de Agricultura

Autor:
Otero, Héctor Horacio

Tutor:
Sábato, Hilda

1995

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Historia.

Grado

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

CARRERA DE HISTORIA

AÑOS 1993-1995

SEMINARIO ANUAL DE TESIS ARGENTINA, POLITICA Y SOCIEDAD (1810-1955)

TITULAR: DRA. HILDA SABATO

TESIS DE LICENCIATURA

TEMA: La reorganización administrativa durante el segundo gobierno radical (1922-1928): el caso del Ministerio de Agricultura.

HECTOR HORACIO OTERO, L.U. 86/45.608

I. INTRODUCCION

I.1. TEMA

El tema de esta tesis es la reorganización administrativa llevada a cabo por el gobierno de Alvear (1922-1928) mediante el análisis detenido de sus consecuencias un ámbito en particular; el del Ministerio de Agricultura.

I.2. ESTADO DE LA CUESTION

Se ha dicho acerca del Ministerio de Agricultura de la Nación, "que especialmente entre 1916 y 1922, ve trabado su funcionamiento por la acción del P.E.N. y recibe las más ácidas críticas -no sin razón- de los agremiados en la F.A.A. El porcentaje del presupuesto operativo total asignado a Agricultura era del 4,7% en 1912, del 2,4% en 1917 y de sólo 1,6% al terminar el primer gobierno de Yrigoyen"¹. La gestión de Alvear-Le Bretón en cambio, obtuvo el reconocimiento de la Federación Agraria Argentina: "Al efectuar la reseña de dos años de gobierno alvearista, la institución destaca la ausencia de personalismo -en directa alusión a Yrigoyen-, elogia por primera vez la acción del Ministro de Agricultura, la permanente reorganización administrativa y atribuye ahora al Congreso una función obstruccionista a las propuestas del gobierno"². Noemí Girbal de Blacha, una estudiosa del tema de política de tierras y de la relación entre estado y sector agropecuario, sostiene que "Su accionar más efectivo se da en la reorganización del Ministerio que encabeza, remozando sus funciones que resultarán encaradas con nivel científico [...] Es durante la gestión de Le Bretón cuando -por las razones apuntadas- se registra un apropiado funcionamiento administrativo y técnico de la cartera del ramo, que vuelve a caer en la inoperancia desde 1928"³. De este

¹ Girbal de Blacha, Noemí M., *Estado, chacareros y terratenientes*. Buenos Aires: CEDAL, 1988, p. 35.

² *Ibidem*, p. 39.

³ *Ibidem*, pp. 21 y 35.

modo, la investigadora extiende su juicio positivo sobre los beneficios de la reorganización a la gestión del sucesor de Tomás Le Bretón, Emilio Mihura (1925-1928).

I.3. HIPOTESIS

Durante el gobierno de Alvear se produjo una reorganización administrativa con el objeto de superar una situación de caos burocrático resultante de la gestión anterior; esta reorganización tuvo un éxito acotado que no perduró en tanto el recambio gubernamental generó un retorno a la situación preexistente de inoperancia. Esta investigación se centra en el esclarecimiento de las causas de la transitoriedad de los resultados obtenidos por la reorganización instrumentada.

I.4. OBJETIVOS

Los objetivos propuestos son:

- Caracterizar brevemente el contexto económico-político del gobierno de Alvear.
- Describir el marco jurídico que comprendía a los empleados estatales y las condiciones habituales de incorporación a la administración pública hacia 1922.
- Analizar la propuesta de reorganización administrativa del Poder Ejecutivo y las resistencias que ésta generó. Analizar la instrumentación de algunas de las medidas propuestas en el caso del Ministerio de Agricultura.
- Efectuar una correlación entre las reformas en este ámbito y la política agropecuaria del gobierno.
- Formular una interpretación que intente explicar la falta de perdurabilidad de la reorganización instrumentada.

I.5. LIMITES PROPUESTOS

La situación que pretende describirse afecta básicamente al Poder Ejecutivo Nacional y sus Ministerios; los resultados que de esta investigación se desprendan pretenden explicar lo ocurrido en la repartición por la que se ha optado y pueden considerarse orientativos en relación a lo ocurrido en el resto de los departamentos del Poder Ejecutivo durante este período, pero no pueden extenderse a otras esferas del aparato del Estado o a los estados provinciales.

I.6. METODOLOGIA UTILIZADA

El marco metodológico en el que se inserta la interpretación de los resultados de esta investigación surge de la lectura del material teórico detallado en la bibliografía; sin embargo, es necesario destacar que preponderantemente se ha aplicado a los mismos el modelo de reflexión sobre políticas públicas y regímenes políticos propuesto por Oscar Oszlak⁴ a partir de algunas experiencias latinoamericanas.

I.7. FUENTES CONSULTADAS

Al ser el campo de investigación elegido uno en el que no se registran grandes avances previos, este trabajo se sustenta en gran parte sobre fuentes primarias. Las más utilizadas han sido el Diario La Prensa, el Boletín Oficial y las memorias de los ministerios, en particular la del Departamento de Agricultura.

⁴ Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES, 1980.

II. LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA (1922-1928)

II.1. LOS CONDICIONANTES DE LA REORGANIZACION

II.1.1. El contexto político

El agravamiento del conflicto partidario

La existencia de dos sectores netamente diferenciados dentro de la estructura de la Unión Cívica Radical era una situación ya conocida que se había agravado durante el gobierno de Yrigoyen. Mucho se ha especulado con respecto a las motivaciones que llevaron a Yrigoyen a ungir a Marcelo T. de Alvear como su sucesor en el gobierno. Según Alonso: "Para muchos, la respuesta está dada en las propias palabras del caudillo, cuando al otro día de la designación del candidato apareció de noche por el Café de París, de la Avenida de Mayo, y allí expresó a numerosos convencionales que la imagen del doctor Alvear en la fórmula iba a servir para apaciguar a los altos círculos sociales del país, mientras que su contracara, Elpidio González, sería el encargado de aportar la cuota correspondiente a la calidez del comité y del electorado humilde"⁵. La visión de Ángel Gallardo es bastante diferente: "Ya he dicho anteriormente que al influir Yrigoyen en la Convención del Partido para el triunfo de la fórmula Alvear-González, su idea era que gobernara Elpidio, pues a Alvear lo consideraba fácil de desalojar. Contaba para eso con su amor a la vida agradable que llevaba en París y con la colaboración de su esposa, habituada a la vida europea y desvinculada de nuestro país. Creyó Yrigoyen que, a las primeras dificultades y molestias, Alvear renunciaría y se volvería a París y que, en caso contrario, era fácil voltearlo, con los resortes gubernativos que Yrigoyen pensaba conservar"⁶. Otros opinan que pudo haberlo impulsado la prescindencia de Alvear en las luchas internas⁷ y que

⁵ Alonso, Beatriz, *La presidencia de Alvear*. Buenos Aires, CEDAL, p. 10.

⁶ La cita de Manuel Gallardo se encuentra *ibídem*.

⁷ Véase Luna, Félix, *Alvear*. Buenos Aires, Hispamérica, 1986, p. 59.

su falta de apoyo popular garantizaría su lealtad⁸. También que "En este pronunciamiento de Yrigoyen había contado quizás la idea de promover a un radical de boina blanca cuyo prestigio entre las fuerzas conservadoras era capaz de deshacer las maniobras opositoras"⁹.

El 10/03/22 la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical postuló sus candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la Nación: Alvear ocuparía el primer puesto (obtuvo 139 votos a favor y 45 en contra) acompañado por Elpidio González (quien cosechó 102 votos a favor y 50 en contra). El 02/04/22 fueron los comicios en los que la Unión Cívica Radical resultó triunfadora con 458.457 frente a los 200.080 de su más inmediato contendiente, la Concentración Nacional Conservadora. El 12/06/22 se produjo la reunión de los Colegios Electorales en la que la fórmula Alvear-González obtuvo 325 electores a favor contra 98 de la oposición. A principios de agosto de 1922 anuncia su gabinete: José Nicolás Matienzo, Interior; Ángel Gallardo, Relaciones Exteriores; Tomás Le Bretón, Agricultura; Eufasio Loza (el único Yrigoyenista del equipo), Obras Públicas; Agustín P. Justo, Guerra; Manuel Domecq García, Marina; Celestino J. Marcó, Justicia y Rafael Herrera Vegas, Hacienda. La titularidad de los ministerios recayó sobre hombres de gran prestigio intelectual y social y breve o inexistente vocación partidaria, contrastando notoriamente con la falta de brillo de los secretarios de Yrigoyen y dando lugar a las primeras suspicacias.

Luego de ocurrida la asunción el 12/10/22, Alvear recibe con cierto recelo un ofrecimiento de colaboración por parte de Yrigoyen junto a un pedido de que le permitiera firmar unos decretos que había dejado preparados y no había tenido tiempo de rubricar. Este sería el antecedente inmediato del primer conflicto entre estas dos figuras: la existencia de un gobierno "paralelo" que efectuaba constantes nombramientos. Dice Gallardo: "Con este pretexto constituyó Yrigoyen un segundo gobierno en la calle Córdoba, desde donde pretendía seguir

⁸ Véase Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, tomo 1*. Buenos Aires, Emecé, 1981, p. 162.

⁹ Bertoni, Lilia Ana, "Las transformaciones del partido y sus luchas políticas (1916-1930)" en VV.AA., *El Radicalismo*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1968, p. 104.

manejando el país, hasta que Elpidio se hiciera cargo de la presidencia, después de desalojar a Alvear. Remigio Lupe descubrió la existencia de ese segundo gobierno. Alvear le ofreció ser director de Aduana, en reemplazo de Luis Mela. Entonces Yrigoyen hizo llamar a Lupe. Este encontró allí al jefe de policía, Bortagaray, al jefe de la escolta, al ex secretario de la presidencia -Benavídez- al ex comisario de la presidencia -Betancourt- y a todos los ministros. Yrigoyen lo recibió a Lupo, después de una corta antesala y le dijo que había pensado ofrecerle el puesto de Director de Aduanas, con tal que influyera para que Mela fuera nombrado en el cargo de Director de Inmigración que Lupo dejaba vacante. Lupo le agradeció a Yrigoyen el ofrecimiento, diciéndole que ya lo había recibido de Alvear y se fue a la Casa de Gobierno a contarle todo”¹⁰. Sostuvo Manuel Goldstraj: "Entre los agravios cuya mención he escuchado de labios del propio Alvear, figuraba la extraña imputación -cuya exactitud me parece muy probable, si se recuerda la psicología de los personajes-, de que, aún bastante después del 12 de octubre de 1922, el nuevo Presidente seguía recibiendo, para ser despachados, nombramientos que habían sido proyectados por Don Hipólito antes de esa fecha -o después, ¿quién podría afirmarlo ahora?- para cargos de diversa jerarquía, los que no habían sido firmados por el ex mandatario a su debido tiempo por el apremio de los últimos días se dijo, o por razones no muy claramente establecidas. Don Hipólito hacía llegar esos nombramientos al Doctor Alvear por intermedio del Vicepresidente de la República, señor González, y también por manos del entonces Senador nacional, don Delfor del Valle, hombre igualmente de absoluta confianza y devoción de Yrigoyen. Alvear, tomado un poco de sorpresa por esos pedidos, que, según parece, fueron bastante numerosos y, por lo menos algunos, de considerable importancia para la Administración, no se atrevió a rehusarse a darles curso, durante las primeras semanas, máxime cuando le eran presentados, si me atengo a las palabras de Alvear que sobre este punto recuerdo, como una orden encubierta apenas bajo las apariencias de una solicitud amistosa. Lo más grave del caso fue que, entre la multitud de nombramientos llegados de ese modo a la mesa del presidente, fueron también incluidos muchos -

¹⁰ Manuel Gallardo es citado por Alonso, *op. cit.*, p. 22.

"un número considerable e inaceptable", me dijo el doctor Alvear y sus palabras fueron inmediatamente confirmadas por su amigo íntimo el señor Remigio Lupo, que se hallaba presente durante la conversación y que también había presenciado algunos de los hechos que Alvear está relatando y comentando-, que estaban ante-datados y llevaban la firma... del propio Hipólito Yrigoyen como Presidente de la Nación, so pretexto de que las respectivas comunicaciones a los favorecidos habían quedado traspapeladas en las carpetas de la secretaría presidencial debido a la apresurada tarea de las semanas finales y que, por ese motivo, no fueron despachadas a tiempo"¹¹. Luego de la tercera o cuarta lista, Alvear se negó a continuar recibiendo estos pedidos. En diciembre de 1922, Yrigoyen envía en fracasada misión reconciliatoria a González para entrevistarse con el primer mandatario.

En mayo de 1923 comienzan las primeras escaramuzas en el Senado. Los yrigoyenistas deseaban rechazar los diplomas de los nuevos senadores por Jujuy atribuyéndole vicios formales, momento en el que antipersonalistas y conservadores aprovechan para atacar la figura del vicepresidente y eventualmente privarle de su facultad de designar a los miembros de las comisiones. El apoyo de Alvear al bloquista Cantoni en San Juan frente a la negativa del yrigoyenista Aquiles Castro a entregarle la gobernación, y el abandonar el pedido de intervención a la provincia de Córdoba gobernada por Julio A. Roca alegando abstención del radicalismo y baja participación electoral en su elección, motivan la difusión en Junio de un documento en el que los personalistas presumen la aparición de un "contubernio". El enfrentamiento se tornará físico el 26/07/23 en el acto aniversario de la Revolución del Parque y se agravará aún más cuando en diciembre de 1923 renuncie José Nicolás Matienzo (por apoyo de Alvear a una medida del interventor en Tucumán, Sr. Gondra, a la que el ministro se oponía).

¹¹ Goldstraj, Manuel, *Años y errores: (un cuarto de siglo de política argentina)*. Buenos Aires, Sophos, 1957, pp. 50-51.

La escisión de la UCR

El nuevo ministro del Interior, Vicente Gallo, era un conspicuo miembro del grupo "azul", del ala antipersonalista del partido. En los meses que siguen, el clima político se enrarece al punto que cuando el 20/06/24 se produce la apertura de sesiones del Congreso, Elpidio González y 49 representantes personalistas se encuentran ausentes y se debe recurrir a los socialistas y conservadores para conseguir el quórum. El 23/08/24 se produce la creación de la UCR Antipersonalista, con base firme en la provincia de Entre Ríos, apoyo significativo en Santa Fe y Santiago del Estero y una fluctuante adhesión de Tucumán.

La escisión se formaliza en las internas del 31/08/24 en el Distrito Capital cuando el presidente saliente del Comité de la zona impugne la victoria antipersonalista en cinco parroquias. El personalismo obtendría su primera victoria cuando Domingo Medina vence a Manuel Gallardo en la elección a gobernador de Santiago del Estero y la continuará en las elecciones municipales de la capital el 16/11/24, cuando obtengan un cercano segundo lugar con 55.700 votos frente a los triunfantes socialistas con 57.000 y en tercer puesto los antipersonalistas con 35.700.

El enfrentamiento sigue aumentando cuando el 22/01/25 Alvear decreta la clausura de las sesiones extraordinarias del Congreso por lo que él consideraba una oposición sistemática y llegará a su más alto punto de tensión cuando en marzo de ese mismo año se presente el proyecto de intervención a la provincia de Buenos Aires, bastión yrigoyenista. La negativa de Alvear a tomar esta medida produce el alejamiento de su mentor a fines de julio de 1925, el Ministro de Interior Gallo.

El intento de reunificación

La asunción de José P. Tamborini marca un punto de inflexión; el comienzo de un esfuerzo conjunto por parte del poder ejecutivo y el bloque antipersonalista del Congreso por lograr la reunificación del partido. Se decide la intervención a San Juan, feudo de la familia Cantoni (a quien Alvear había apoyado al iniciar su gestión) por ley 11.323. Tamborini visita a Valentín Vergara, el presidente del bloque personalista, quien le retribuye la visita. Como gesto simbólico, renuncian miembros de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (con mayoría antipersonalista) con el objeto de permitir una reconstitución más equitativa. Se forma una comisión en el seno del antipersonalista para negociar la reunificación y por el otro sector, Elpidio González se entrevista con Yrigoyen quien alienta el proyecto. Estos intentos se prolongaron por un mes; pronto se veía lo inútil del esfuerzo.

El 31/08/25 se reconfirma la Mesa Directiva renunciante; el 08/09/25 partidarios yrigoyenistas lanzaron monedas y papeles desde la barra al grito de "traidores" y el mismo mes se aprueba la intervención de Buenos Aires en el Senado.

Personalismo y antipersonalismo

A partir de este momento, cualquier intento de reunificación se sostiene sólo en la mente de Alvear y se ve materializado en sus acciones a título personal, en tanto el antipersonalismo (del que el primer mandatario toma cierta distancia) se mantiene al margen de la posibilidad y agrava constantemente el conflicto.

Alvear se opone a la intervención de Buenos Aires; el gobernador Cantilo (que además es su cuñado) está por llegar al fin de su mandato, pero el recurso le sirve para negociar con el yrigoyenismo el acceso a la gobernación el 01/05/26 de un candidato que considera potable: Valentín Vergara, el mismo que había

participado de las instancias de reunificación. El enfrentamiento entre personalismo y antipersonalismo siguió desarrollándose, esta vez en las urnas.

Las elecciones de marzo de 1926 dieron mayoría a los personalistas en Capital, Buenos Aires, Catamarca y la Rioja; a los conservadores en Córdoba, Corrientes, Tucumán y Salta y a los antipersonalistas en Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero. Los yrigoyenistas eran la primera minoría de la Cámara de Diputados, con un número de 60 miembros de los 158 posibles. Pero la unión de conservadores y antipersonalistas lleva a la presidencia de la Cámara a Miguel Sussini, un político de su extracción. Esto caldea los ánimos al punto que Diego Luis Molinari presenta un pedido de juicio político a Alvear (actitud que luego será desautorizada por Yrigoyen) que es contrarrestado por la difusión de un manifiesto antipersonalista el 22/04/26. En las sesiones preparatorias las agresiones aumentan de tono notoriamente.

Mientras esto ocurre, Alvear trata de calmar los ánimos concurriendo con todos sus ministros a la celebración del 44 aniversario de la fundación de La Plata y siendo cálidamente recibido por el gobernador Vergara. En las urnas, Yrigoyen sigue cosechando adhesiones, en las elecciones de la Capital del 01/12/26 triunfa con 70.000, seguido de los socialistas con 42.000 y los antipersonalistas con 31.000, dando de algún modo inicio a una campaña para las elecciones presidenciales de una intensidad como jamás se había visto hasta ese momento. Cuando el 29/04/27 la Convención Antipersonalista vota a Leopoldo Melo (por sugerencia de Alvear) como candidato a la presidencia en vez de Vicente Gallo (quien deber conformarse con el segundo puesto) da inicio a una agresiva campaña de descalificación de su persona por parte del personalismo que es contestada por un nuevo pedido de intervención a Buenos Aires presentado por los socialistas (que provocará eventualmente la escisión de este partido). El gobernador Vergara se entrevista con Alvear (quien persistirá en su negativa de tomar la medida) y amenaza con denunciar el Pacto Federal; rápidamente las

cámaras provinciales derogan las leyes de juegos de azar que eran esgrimidas como motivo de la intervención.

El 07/08/27 la Convención Conservadora apoya la fórmula antipersonalista y el 22/03/28 los personalistas proponen la fórmula Yrigoyen-Beiró por unanimidad, que triunfará ampliamente en las elecciones.

II.1.2. La economía en la década del '20

El ciclo recesivo 1921-1924

Carlos F. Díaz Alejandro distinguió dos subperiodos en el lapso comprendido entre los años 1914 y 1929, uno de depresión (que se inició antes de la Primera Guerra Mundial) y uno de rápida recuperación y expansión (desde 1917 hasta 1929)¹². Sus argumentaciones estaban dirigidas a refutar las opiniones de G. Di Tella y M. Zymelman referidas a la "gran demora" en la que habría estado inmersa la economía argentina entre el conflicto bélico y la depresión del '30¹³. Estos dos economistas reconocen un ciclo de recuperación (entre 1917 y 1921) seguido por uno de depresión (1921-1924) y una nueva expansión (1925-1929).

Si bien el debate entablado se centra en el tema de la industrialización, las periodizaciones sugeridas permiten diferentes abordajes a la problemática propuesta. Díaz Alejandro basa sus reflexiones en la variación porcentual total del PIB real (que indica una disminución del 19,6% para 1913-17 y un aumento del 116,7% -a razón de una tasa porcentual de crecimiento anual del 6,7%- para el período 1917-1929)¹⁴. La descripción de fases de descenso y ascenso del ciclo económico durante el gobierno de Alvear (que virtualmente lo parten a la mitad)

¹² Véase Carlos F. Díaz Alejandro, "La desaceleración del crecimiento entre 1914 y 1929: ¿una gran demora?" en Giménez Zapiola (comp.), *El régimen oligárquico: materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975, *passim*.

¹³ Véase Guido Di Tella y Manuel Zymelman, *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires: EUDEBA, 1965, pp. 320-352.

¹⁴ Los porcentajes fueron tomados de Díaz Alejandro, *op. cit.*, p. 358.

propuesta por Di Tella y Zymelman y adoptada por David Rock¹⁵ facilita el análisis de la crisis ganadera de 1921-2 y las dificultades financieras y de recaudación fiscal del nuevo gobierno, cuyo estudio resulta imprescindible para explicar la problemática propuesta. Díaz Alejandro desestima de algún modo este breve período de recesión cuyas consecuencias se desdibujan en el mediano plazo, pero sus reflexiones permiten establecer con mayor precisión su gravedad (que se relativiza notoriamente en relación a la anteriormente citada disminución del PIB durante la Primera Guerra y la que tendría lugar entre 1929-1933 del orden del 9,7%¹⁶).

De cualquier modo, más allá de distinguir fases o subperíodos de expansión o recesión, se debe ubicar la presidencia de Alvear en términos generales, en la culminación de lo que se ha dado en llamar "la economía primaria-exportadora". Participa por lo tanto, de las características propias del período 1860-1930, es decir; una alta significación de las exportaciones en la producción total del país y un fuerte endeudamiento externo que colocaban a la economía argentina en una situación de vulnerabilidad exterior que permanentemente afectaba el nivel de ocupación e ingresos externos, el balance de pagos y las finanzas públicas¹⁷.

Esta vulnerabilidad externa se refiere (a lo largo la mayor parte de la primera mitad del siglo XX) al particular esquema de relaciones económicas triangulares entre nuestro país, Gran Bretaña y Estados Unidos. Hacia fines de la década del veinte, el superávit comercial de Argentina con Gran Bretaña era aproximadamente igual a su déficit con los Estados Unidos¹⁸. Cuando Alvear llega al gobierno, debe enfrentarse a tres problemas fundamentales: la crisis de la ganadería, la actualización de las valuaciones aduaneras y la deuda a corto plazo del Estado. En lo que respecta a la crisis de la industria de la carne David Rock

¹⁵ Véase David Rock, *Argentina 1516-1987: desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Buenos Aires: Alianza, 1985, p. 254.

¹⁶ Los porcentajes corresponden a Díaz Alejandro, *op. cit.*, p. 358.

¹⁷ Esta caracterización es explicada en detalle por Aldo Ferrer, *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 91-149.

¹⁸ Véase Rock, *op. cit.*, p. 271, quien se hace eco de las reflexiones de Jorge G. Fodor y Arturo A O'Connell.

señala su principio en los siguientes términos: "El auge terminó bruscamente en 1921 cuando el gobierno británico dejó de almacenar suministros de Argentina, abolió el control sobre la carne y empezó a liquidar sus existencias acumuladas. En Argentina, el número de cabezas de ganado sacrificadas por la exportación fue menos de la mitad que el de 1918, y los precios también cayeron a la mitad."¹⁹

El auge al que hace referencia había comenzado a principios de la Primera Guerra Mundial, cuando Gran Bretaña impuso controles, cupos y racionamiento para la importación y consumo de carne. Esto afectó negativamente a la industria argentina de carne refrigerada (destinada a un sector de consumidores británicos con altos ingresos) pero alentó la exportación de carne congelada y enlatada para las tropas en el campo de batalla, lo que dio inicio a una época muy beneficiosa para los productores argentinos, entre los que se desdibujó de algún modo la diferenciación existente entre criadores e invernadores²⁰. Pero las nuevas medidas retrotraían de algún modo a la situación de preguerra, por lo que la diferenciación resurgió y los invernadores volvían a estar en una posición privilegiada. Gran Bretaña era el mercado más importante del mundo para la carne *chilled*, y Argentina su único proveedor (por las características del producto, que obligaba a que lapso entre matanza y consumo no superara los 40 o 45 días²¹, Nueva Zelanda y Australia no representaban competencia alguna).

Como puede verse, el futuro para los invernadores era muy favorable, y no lo era tanto para los criadores. Estos últimos llegaron a apoderarse circunstancialmente de la conducción de la Sociedad Rural Argentina en plena crisis y exigieron al flamante gobierno de Alvear que interviniera, por lo que en pocos meses durante 1923 se aprobaron cinco leyes al respecto, a saber; 11.205 de creación del Frigorífico Nacional de la Capital Federal y depósitos distribuidores de carnes, 11.210 sobre represión de delitos económicos (*antitrust*), 11.226 de contralor del comercio de carnes, 11.227 que establecía precios mínimos para la

¹⁹ Rock, *op. cit.*, pp. 264-265.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ 21. De acuerdo a Darío Cantón, José L. Moreno y Alberto Ciria, *Argentina: la democracia constitucional y su crisis*. Buenos Aires: Paidós, 1990, p. 32.

compra de ganado y máximo para la venta de carne al público y 11.228 que implantó el sistema de venta de vacunos por peso vivo²². La intervención estatal configuró un fracaso espectacular pues los frigoríficos norteamericanos e ingleses se pusieron de acuerdo en suspender toda compra de ganado y el gobierno dejó de lado su plan. Resume Giberti: "Pese al nada despreciable instrumental intervencionista con que se dotaba al Poder Ejecutivo, éste poco actuó: la ley 11.205 nunca se cumplió; no se recurrió a la 11.210; se suspendió innecesariamente la aplicación de la 11.226 cuando los 23 frigoríficos cuestionaron su constitucionalidad, y la Nro. 11.227 tuvo apenas algunos días de vigencia práctica en cuanto a precios mínimos para el ganado, sin intentar siquiera aplicarla en lo referente a los precios máximos al consumidor. Sólo la Nro. 11.228, de efecto más normativo, se puso realmente en práctica"²³.

La consecuencia inmediata de la crisis fue que mientras los grandes productores se convertían en proveedores privilegiados de los frigoríficos, los sectores medios ganaderos efectuaron un desplazamiento de tierras hacia el cultivo de cereales, incrementando la disposición de capital frente a la proximidad del fin de la frontera agrícola en la región pampeana, lo que acentuó la tendencia a la mecanización extensiva²⁴. El gobierno obtuvo mejores resultados en el tema de la reforma arancelaria. El papel de la aduana como fuente de renta para el Estado había desmejorado debido a que las valoraciones arancelarias (valores teóricos aplicados a cada categoría de importaciones a las que se imponían listas variables de aranceles) permanecieron fijas durante la inflación en tiempos de guerra. El Congreso aumentó en un 60% los aforos aduaneros de los bienes importados; la medida reconocía un antecedente en el gobierno de Yrigoyen (1920), pero sólo ahora se alcanzó a recuperar los niveles de 1914. Algunos economistas²⁵ han caracterizado a esta medida como proteccionista y en deliberado apoyo a la industria nacional, aunque como se ha visto, sólo se intentaba retrotraer los aforos

²² Tomado de Horacio Giberti, *Historia económica de la ganadería argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986, p. 209.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Este panorama se encuentra descrito en Alfredo Pucciarelli, *El capitalismo agrario pampeano*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986, p. 77 y ss.

²⁵ Como el contemporáneo Alejandro E. Bunge.

al nivel de preguerra para aumentar la renta que estos producían en forma inmediata.

El objetivo fue logrado en parte, pues el aumento permitió que aunque la crisis ganadera redujera las importaciones de 2120 millones de pesos-papel en 1920 a 1570 millones en 1922, las rentas obtenidas por esta actividad disminuyeran en sólo 20 millones²⁶. El resultado del intercambio comercial en el primer quinquenio de la década alcanzaría a un magro 233,4 millones de pesos-papel frente a los 3.021,5 millones del quinquenio anterior²⁷. La necesidad de aumentar la renta del Estado provenía de la abultada deuda a corto plazo que el gobierno de Alvear había heredado de la administración anterior. La deuda flotante, que en 1916 era de 515 millones de pesos había alcanzado en 1922 los 893 millones, aumento motivado principalmente por el aumento del gasto público de 375 a 614 millones de pesos para el mismo período²⁸. El Congreso dio autorización al Presidente para que consolidara la deuda a corto plazo, convirtiendo la mitad en deuda fija a través de títulos del tesoro al 3%, una quinta parte mediante un empréstito interno del 6% y el resto recurriendo a un préstamo del exterior. Este último objetivo no se obtuvo, por lo que sólo se consolidó una pequeña parte de la deuda²⁹.

Se ha sugerido que la motivación para impulsar la creación de un sistema jubilatorio para obreros industriales, empleados de comercio, bancarios, portuarios y tipógrafos, era utilizar los fondos obtenidos para consolidación de la deuda³⁰. De cualquier modo, en mayo de 1924 se declararon una serie de huelgas de protesta a lo que se sumó la oposición de los empleadores que hizo que el gobierno abandonara esta iniciativa en 1925. El gobierno intentaría aún otro recurso para elevar las rentas, que fue insistir con la idea de un impuesto a los ingresos personales (que ya había propuesto Yrigoyen en 1918) el que nuevamente fue

²⁶ Las cifras fueron tomadas de Rock, *op. cit.*, p. 255.

²⁷ En este caso, las sumas se detallan en Ricardo Ortiz, *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1987, p. 671.

²⁸ Estos datos se encuentran en David Rock, *El radicalismo argentino*. Buenos Aires: Amorrortu, 1977, p. 228.

²⁹ Véase Rock, *op. cit.* (1977), p. 230.

³⁰ *Ibidem*.

desestimado por el Congreso³¹. De cualquier modo, la atención puesta sobre las recaudaciones fiscales elevaría éstas en el primer año de gestión de 461 a 549 millones de pesos-papel³².

El ciclo expansivo 1925-1929

Habiendo cesado el intento de intervención estatal en la industria de la carne, el sector inició una lenta recuperación que seguiría los carriles previsibles, beneficiando particularmente a los invernadores sobre los criadores. Sostiene Pucciarelli: "La ganadería aumenta la producción de carne fina mediante el incremento de la productividad, disminuyendo el número de explotaciones"³³. Las cifras son elocuentes: "En 1927, la totalidad de la exportación argentina de bovino enfriado era absorbida por Gran Bretaña y ese volumen representaba el 90% de la importación total que Inglaterra realizaba de esta mercancía. En la de carne congelada la Argentina compartía el primer puesto con Australia en la proporción de 40% cada país; y en la de carne de ovino ocupaba el segundo lugar con el 30% de la importación, luego de Nueva Zelanda que introducía en Gran Bretaña el 50% de su consumo."³⁴ La posibilidad de colocar la producción argentina de carne en Estados Unidos era nula, ya que en 1926 bajo la presidencia de Coolidge, alegando temor a la propagación de fiebre aftosa, se prohibió la importación de carne preparada del Río de la Plata³⁵.

Completando el esquema de comercio triangular señalado anteriormente, la Argentina aumentó el volumen de sus importaciones procedentes de Estados Unidos (que superaría en 1927 con un porcentaje del total de 25,4% a la participación británica en este rubro del orden del 19,4%). Las mismas se componían primordialmente de automóviles, camiones, neumáticos y bienes de capital para la agricultura y la industria, en tanto Gran Bretaña aumentaba sus

³¹ Véase Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 73.

³² Estas cifras figuran en Rock, *op. cit.* (1977), p. 228.

³³ Pucciarelli, *op. cit.*, p. 80.

³⁴ El párrafo corresponde a Ortiz, *op. cit.*, p. 387.

³⁵ Véase Rock, *op. cit.* (1985), p. 271.

exportaciones de carbón y material ferroviario a nuestro país. El avance norteamericano ya se había producido algo antes en lo que respecta a las inversiones, pues se había convertido en el principal país de origen de inversiones extranjeras en la posguerra (se instalaron entre otras, General Electric, General Motors, Colgate Palmolive) alcanzando en 1930 a un tercio del total de las inversiones británicas³⁶.

Como se ha visto, la crisis ganadera alentó una reactivación de la agricultura dentro de una etapa de estancamiento (1915-1924) que de algún modo sirvió de prolegómeno al período de recuperación que tuvo lugar en mitad final de la década³⁷. Las tierras dedicadas a la agricultura en la pampa pasaron del 56,5% en 1921-2 al 73,5% en 1929-30³⁸. La mayor productividad ganadera y la tendencia hacia la mecanización extensiva en la agricultura se vieron acompañadas por la culminación de la colonización de tierras aptas para la agroganadería extensiva en la región pampeana; de 22 millones de hectáreas-promedio del lapso 1914-1925 a 27 millones en el año 1930. Fuera de la región pampeana, se produce la unión de Salta y Jujuy a Tucumán como grandes productores de azúcar; aumenta notoriamente la producción de frutas en el valle de Río Negro, la de algodón, arroz y mandioca en Chaco y la de fruta y yerba mate en Misiones³⁹.

El problema financiero del Estado se fue solucionando progresivamente junto un mejoramiento de las condiciones generales; en palabras de Rouquié "Entre 1923 y 1928 el intercambio comercial total se mantiene casi estable: es levemente inferior al de los años 1919-1920 pero casi el doble del nivel de preguerra. Como la coyuntura mejora a partir de 1925, durante los últimos años de la presidencia de Alvear, el saldo del comercio exterior es ampliamente positivo. Por otro lado el presupuesto nacional había dejado de ser deficitario ya en 1924. Las reservas de oro, que llegaban a 450 millones de dólares en 1921, pasan a 619 millones en 1928: casi tres veces la cifra de 1913. El peso es una divisa

³⁶ Los datos se encuentran en Rock, *op. cit.* (1985), pp. 257-258.

³⁷ Según la periodización sugerida por Pucciarelli, *op. cit.*, pp. 74-83.

³⁸ Las cifras son brindadas por Rock, *op. cit.* (1985), p. 255.

³⁹ *Ibidem.*

universalmente respetada. El país recobra el crédito externo [...] La Argentina toma prestados 350 millones de dólares de 1921 a 1928"⁴⁰.

A fines de marzo de 1925 se constataba por primera vez en la administración Alvear un superávit en las cuentas del Estado, con entusiasmo Alvear declaraba que nunca más su administración toleraría déficits, "causa fatal del aumento de la deuda pública."⁴¹ La deuda flotante de 1000 millones de pesos papel fue consolidada mediante créditos externos a largo plazo y aumento de las recaudaciones. La obtención de los créditos fue relativamente fácil; en 1927 el peso argentino cotizaba al mismo nivel que la libra y a veces superaba la cotización del dólar. Un telegrama de la época enviado al Ministro de Hacienda por la Banca Morgan garantizaba a la Argentina "crédito ilimitado"⁴². Ese mismo año se reabre la Caja de Conversión (poniendo nuevamente en vigencia el artículo 7 de la ley 3871) y se autoriza la libre exportación de oro.

Los productores y exportadores agropecuarios siempre se habían beneficiado en partida doble con la depreciación del peso (en tanto ellos recibían divisas del exterior y además sus deudas con los bancos eran en moneda nacional). La vuelta al patrón oro ha sido vista entonces como una medida de gobierno destinada a interrumpir procesos de valorización del peso moneda nacional y morigerar las consecuencias negativas de la apreciación para este sector⁴³.

II.1.3. La legislación del empleado público

A mediados de la década del '70 del siglo XIX, el reclutamiento de los cuadros administrativos en nuestro país estaba determinado por relaciones personales. Los funcionarios ministeriales determinaban, según su propio criterio y con especial consideración a las "cartas de recomendación" suscritas por figuras

⁴⁰ Alain Rouquié, *op. cit.*, p. 163.

⁴¹ Citado por Alonso, *op. cit.*, p. 117.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Esto opina Ferrer, *op. cit.*, p. 135.

influyentes, cuáles eran los postulantes que cubrirían los diversos cargos. No existían explícitas, ni escala de salarios o jerarquía fija y tampoco se determinaban previamente los sueldos ni existía regulación de los ascensos.

Las leyes que regulaban las condiciones de trabajo del servicio civil en diversos países de América y Europa anteceden en varios años al acceso de la Unión Cívica Radical al poder por segundo período consecutivo. En los Estados Unidos, de acuerdo a la ley del 19 de Enero de 1883, se establecieron las condiciones para el ingreso del personal a la administración pública. El postulante debía reunir las siguientes características; haber cumplido dieciocho años de edad, presentar certificado de buena conducta y, salvo que acreditara la posesión de un título universitario o técnico o poseyera certificado de trabajo debidamente legalizado, someterse a un examen o concurso de competencia. Inglaterra, pionera en esta materia, disponía de legislación al respecto desde una fecha tan temprana como 1870, en la que se establecía dos clasificaciones para el personal del Estado: por un lado, un reducido número de puestos de carácter político (reemplazables a voluntad del gobierno de turno); por el otro, el resto de los administrativos de carácter permanente para quienes se determinaba las condiciones de su carrera.

El imperio alemán gozaba de legislación al respecto desde la ley del 31 de Marzo de 1873 relativa a las condiciones legales de los empleados del imperio. En sus ciento cincuenta y nueve artículos se establecían medidas respecto a la estabilidad, pago de sueldos, licencias, dedicación exclusiva, viáticos, indemnizaciones, jubilación, castigos disciplinarios, remociones, suspensiones, etc. Posteriormente, se promulgaron leyes que concedían suplementos a la mensualidad destinados a costear el alojamiento, pensiones de viudas y huérfanos de los empleados civiles, aseguraban el sostén de empleados y personas de condición militar que quedaren inválidas para el servicio en el desempeño de sus funciones, establecían un escalafón, etc. El imperio austro-húngaro, mediante dos leyes del 15 de abril de 1873, estableció categorías y haberes del personal

docente, empleados de las bibliotecas y servidumbre. Ya por decreto imperial del 9 de diciembre de 1866 se establecían las correspondientes jubilaciones en un cuadro que computaba porcentajes de sueldo durante el servicio activo en relación a la cantidad de años de servicio. Francia acumuló entre 1882 y 1910 ciento cincuenta reglamentos de reorganización de los ministerios, comprendiendo finalmente todos los servicios administrativos en una ley general. La misma exigía ser nativo, gozar de derechos civiles, ser mayor de edad, aprobar un concurso o examen, y desempeñarse durante un período de prueba. Los ascensos requerían, además de cierta antigüedad en el cargo, aprobar un examen de aptitud. Legislación similar fue aprobada en Italia y Bélgica para esta época.

Durante la presidencia de Nicolás Avellaneda (1874-1880), su ministro de Hacienda (y futuro Presidente de la Nación) el Dr. Victorino de la Plaza, ya se había ocupado de este tema. Elevó en 1876 un proyecto de Ley de Sueldos con el objeto de asegurar que todo empleo de igual categoría e igual responsabilidad gozara de idéntica remuneración. Al fundamentarlo, sostuvo: "Hasta ahora se han votado los presupuestos por Departamentos, y los empleos se han ido votando año por año, sin tener en cuenta, al fijar el sueldo de aquel que estaba en discusión, cuáles eran sus atribuciones, responsabilidades y cargos, comparados con los demás empleados de la Administración. Estos estudios aislados y estas votaciones separadas, sin tener en cuenta el número general de empleados que fija el presupuesto, las responsabilidades cooperativas entre ellos, iba a producir en el presupuesto general arbitrariedades notorias, haciendo que empleados de distintas reparticiones con las mismas cargas, tuvieren distintos sueldos, y aún producir este hecho: que empleados con menor responsabilidad y menor carga tuvieran el mismo sueldo que otros que se hallaban en situación muy superior". El proyecto no prosperó.

El ministro de Hacienda José A. Terry encargó a F. Latzina, mediante nota del 3 de Agosto de 1894, el estudio de las leyes de empleos civiles que regían en Alemania y Austria-Hungría. Luego de un profundo estudio, presentó una

compilación y análisis de las mismas, que tenía como corolario un proyecto de ley de empleos civiles. El mismo se refería, en sus 60 artículos, a la instrumentación de un examen de admisión, condiciones requeridas para ser empleado nacional, fijación de escalafón, determinación de jubilaciones, procedimientos disciplinarios, y pensiones para viudas y huérfanos. Este proyecto tampoco llegó a convertirse en ley. En 1906 se sucedieron dos iniciativas en este mismo sentido, igualmente fallidas. En primer término, el proyecto de fijación de sueldos del diputado Gouchón. Posteriormente, la propuesta del entonces Ministro de Hacienda Dr. Lobos, mucho más completa que la anterior, puesto que adicionaba a la clasificación de los sueldos las normas y preceptos para la provisión de los puestos. En el mismo, se requería que los postulantes fueran ciudadanos argentinos, hubiesen cumplido con el servicio militar, no hubieran incurrido en delitos, y aprobaran un examen previo a asumir su cargo.

En 1909, siendo Ministro de Hacienda, el Dr. Iriondo elevó un nuevo proyecto, el cual tampoco fue tenido en cuenta. Recién se dispondrá la creación de un Registro General de Empleados Públicos en 1911 y habrá que esperar aún dos años más para que se reglamente, a través de un decreto expedido en acuerdo de ministros, el ingreso a las dependencias del Estado. El decreto del 16 de Enero de 1913 reglamentaba las condiciones de admisión para los empleados públicos y fijaba normas para sus licencias, remociones, sumarios y penalidades. En lo que respecta a la estabilidad, en 1914 la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles eleva a la 35 consideración del Poder Ejecutivo, a través de su presidente el doctor Hilarión Larguía, un proyecto de estatuto de empleados públicos, que a pesar de contener 53 artículos no contempla el tema. Recién se comienza a introducir esta posibilidad, aunque de manera algo confusa, en el artículo 16 del proyecto de ley presentado en el Congreso en 1916 por el entonces Ministro de Hacienda, Dr. Carbó que decía: "Todo empleado que cesare por economías ser preferido para ocupar la vacante que se produzca, no superior a la categoría en la que hubiera cesado". El siguiente proyecto, presentado en 1915

por el diputado Bas, explicita en su artículo 4: "Los empleados no podrán ser declarados cesantes ni rebajados de categoría sino en calidad de pena".

La preocupación del Dr. Marcelo Torcuato de Alvear con respecto a la administración pública es ciertamente anterior a su acceso a la primera magistratura. Habiéndose incorporado al Congreso como diputado luego de las elecciones de 1912, su desempeño ha sido descrito en los siguientes términos: "Presentó un proyecto sobre reglamentación del servicio civil de la Nación e informó la iniciativa sobre casas baratas original del diputado Cafferata. Intervino en la interpelación al ministro de Guerra con motivo de las desastrosas maniobras en Entre Ríos y en el debate sobre organización del ejército, así como en diversos despachos de la comisión de guerra, de la que formaba parte. Participó en un solo debate político: el referente a las elecciones de diputados nacionales en Buenos Aires, solicitando la anulación de los comicios". Podemos decir que su labor legislativa, exceptuando las tareas que debía desarrollar como miembro de la comisión de guerra y sus esporádicas intervenciones, se redujo a la presentación de un solo proyecto. A partir de este hecho podemos dimensionar la importancia que otorgaba al tema de la administración pública. El mismo, presentado el 12 de mayo de 1915, constaba de 33 artículos que comprendían los siguientes títulos: Ingreso, Estabilidad, Ascensos, Licencias, Traslados, Disponibilidad, Retención de puestos, Reingreso, Fallecimiento, Foja de servicios y Jurado. Establecía un examen de ingreso o la presentación de un título técnico o universitario para ingresar al servicio civil. En su artículo 5 se refería a la estabilidad, declarando que los empleados "no podrán ser separados, declarados cesantes o en disponibilidad, suspendidos, desplazados, exonerados o eliminados" sino en arreglo a las disposiciones de esta ley (es decir, salvo remoción disciplinaria determinada por un jurado, supresión de su puesto, el haber obtenido cargos electivos o por inconvenientes de salud). 37 Disponía además, la instrumentación de un sistema de ascensos, a través de la creación de un escalafón de personal que permitiera llenar las vacantes que se produjeran en cada categoría con empleados de la

inmediata inferior (50% por orden de antigüedad y 50% por un orden de competencia determinado periódicamente por un jurado).

Resulta muy significativa la repercusión obtenida por el proyecto presentado por Alvear en el seno de la burocracia. En palabras de Elías Bret: "...ha tenido la virtud de interesar a la gran mayoría de los servidores del Estado, quiénes, constituidos en comisión permanente con representantes de cada una de las reparticiones nacionales, lo han estudiado detenidamente, produciendo luego, sobre la base del mismo, un interesante anteproyecto, que fue remitido a la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados para su estudio definitivo". El anteproyecto de Ley de Estabilidad no prosperó, pero sirvió de base para el proyecto de Ley General de Sueldos (1922).

II.1.4. El sistema de patronazgo estatal

Debemos determinar, en primer término, cuando comenzó a desarrollarse el sistema de patronazgo estatal. Algunos autores sostienen que la llamada "carrera burocrática" se deterioró a partir de promulgada la ley Sáenz Peña, cuando los empleados comenzaron a ser incorporados no por su capacidad laboral sino por sus vinculaciones políticas⁴⁴. Otro autores como Leopoldo Allub⁴⁵ sostienen la posición contraria: "Sin embargo, la existencia de este tipo de alianzas (que Bielsa muestra como indicador de corrupción política) debió haber sido una actividad generalizada a todos los niveles de la burocracia, antes y después de la expansión del voto, por el hecho de que cuando se estudian las proclamas 'revolucionarias' y las razones usadas por el Gobierno Federal para intervenir a las provincias, invariablemente se encuentran argumentos 'contra la corrupción'.

En resumen, la burocracia no poseía las características propias de reclutamiento por calificación, racionalidad y méritos de que nos habla el modelo

⁴⁴ Tal es la opinión de Bielsa (1928), pp. 5-22.

⁴⁵ En su artículo "Estado y Sociedad Civil" en Ansaldi y Moreno (1989) pp. 132-133.

weberiano". Podríamos remontar la relación entre burocracia y poder político en nuestro país al momento inmediatamente posterior a la revolución de mayo, con la eliminación de las magistraturas regias que eran otorgadas a perpetuidad y la perturbación de la solidaridad de intereses entre los miembros del funcionariado. Instalada la inestabilidad desaparecerán pronto los funcionarios de carrera para dar lugar a advenedizos que respondían al poder revolucionario⁴⁶. El proceso de formación del Estado Argentino iría profundizando esta relación entre empleo estatal y política.

En lo que respecta a las clases populares, no puede desconocerse la tradición de reclutamiento electoral mediante otorgamiento de empleo que se manifestaba desde mediados del siglo pasado en Buenos Aires. Se ha verificado la mayoritaria participación electoral de peones y jornaleros vinculados en forma directa a la administración estatal (aduana, municipalidad, etc.) o a empresas concesionarias de servicios públicos. Se ha postulado la existencia de capataces/caudillos que bien podrían considerarse antecesores de los "punteros" de comités radicales. En síntesis, "es posible que el control del Estado diera buenas posibilidades a una facción para reclutar empleados y convertirlos en votantes y que a su vez, el empleo fuera otorgado con preferencia a los partidarios⁴⁷".

En lo relativo a los sectores medios y altos, y con respecto a la esfera específica de la administración, Oscar Oszlak ha analizado la utilización de cargos públicos como mecanismo de cooptación: "La declinación de las economías del interior, acentuada con escasas excepciones a partir de la organización nacional, convirtió al empleo público en un importante factor compensador, pero a la vez en un preciado instrumento para la captación de apoyos al gobierno nacional". Romero destaca el uso del presupuesto nacional con este objeto durante el período 1862-76, especialmente a través de la creación de nutridos contingentes

⁴⁶ Véase Tulio Halperín Donghi, *Revolución y Guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1979, pp.186-187.

⁴⁷ Hilda Sabato y Elías Palti, "¿Quién votaba en Buenos Aires?: práctica y teoría del sufragio, 1850- 1880" en *Desarrollo Económico*, V.30, Nro. 119 (octubre-diciembre 1990), pp. 404-405.

de funcionarios nacionales y provinciales, de profesores y maestros -en colegios llamados precisamente "nacionales" por ser pagados por el estado- de miembros de las fuerzas armadas, del poder judicial, etc. Señala este autor que los ocupantes de estos nuevos cargos se convirtieron en pilares de la estabilidad política de un interior donde los "dostores" desplazaban definitivamente a los militares y caudillos. De ahí que las capitales de provincia fueran, desde entonces, principalmente centros administrativos.

El nepotismo y la institución del *spoils system*, como consecuencia inevitable de negociaciones pre y pos-electorales, multiplicaban el uso instrumental de los cargos públicos, ya que la elección de un gobernador o de un presidente aparejaba cambios en la administración pública, desde los niveles más bajos de las municipalidades hasta los más altos de los ministerios"⁴⁸. Un ministro de Hacienda, José María Rosa, llegó a declarar en 1899: "Nuestros presupuestos han aumentado constantemente en los últimos años. Es notorio que el personal de la administración pública es excesivo, como también es notorio que se han creado cargos inútiles y gravosos, con el único objeto de hacer lugar a personas cuya influencia ha sido suficiente como para lograr que el Estado las mantenga"⁴⁹. Es por esto que una de las banderas del radicalismo para las elecciones de 1916 era lo que denominaban "regeneración moral", es decir, acabar con los favoritismos oficiales. Waldo Ansaldi se ha ocupado de este fenómeno apoyándose en las reflexiones de Leopoldo Maupas vertidas en su artículo "Trascendencias políticas de la nueva ley electoral" de 1912 para explicar las tensiones existentes en el interior de la U.C.R. entre las demandas de los sectores burgueses y las clases medias. "Maupas entiende que el interés de la clase media se expresa de modo doble: por un lado, la eliminación de la influencia predominante de la burguesía rica en el gobierno nacional; por el otro, ganar la dirección de la legislación mediante la mayoría de los diputados y la administración por los suyos. El primer

⁴⁸ 48. Oslak, Oscar, *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1990, pp. 120-121. El autor cita a su vez a Luis Alberto Romero "Decadencia regional y declinación urbana en el Interior argentino (1776-1876)", *Revista Paraguaya de Sociología*, 42-43, año 15, 1978 y Guillermo H. Gasio y María C. San Román, *La conquista del progreso, 1874-1880*. Buenos Aires: La Bastilla, 1977.

⁴⁹ Citado por Rock (1977), pp. 33-34.

objetivo se alcanza con la fuerza electoral, el segundo mediante una reglamentación legal que sustituya la arbitrariedad (el "criterio subjetivo de la apreciación personal de los candidatos") en la provisión de los puestos públicos por la legalidad (el "criterio objetivo de la regla"). Pero cuando Yrigoyen asumió el gobierno, se enfrentó a un contexto económico en cierto sentido desfavorable, en tanto la demanda de productos primarios desde el exterior a causa de la primera guerra mundial impulsaba una inflación que afectó gravemente a los grupos urbanos. La solución que encontró fue retomar el mecanismo tradicional conservador del patronazgo expandiéndolo y readaptándolo hasta convertirlo en nexo fundamental entre el gobierno y los comités, aunque soportando una fuerte oposición interna.

El grupo "azul" o "antipersonalista" comenzó a poner énfasis en la minimización del gasto, consciente de que sin acceso a las fuentes del patronazgo se le dificultaba hacerse de una masa partidaria. Sin embargo, el sistema se fue consolidando paulatinamente. "Yrigoyen, pensando en las elecciones presidenciales, se vio forzado a llevar el gasto público a alturas aún mayores y a expandir la burocracia durante la depresión. Se decía desembozadamente que en 1921 y 1922 el número de nuevos cargos creados en el gobierno nacional oscilaba para la Capital Federal solamente, entre 10.000 y 20.000"⁵⁰.

II.2. LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL P.E.N.

II.2.1. La determinación personal de Alvear

El Poder Ejecutivo Nacional expresó su voluntad de modificar el estado de la administración pública en reiteradas oportunidades. Una de las situaciones más frecuentes y en la que reflejaba con mayor detenimiento su parecer acerca de este tema, era en los mensajes en los que daba inicio al año legislativo. Por ejemplo en 1923 Alvear sostuvo: "Puedo y debo, como apreciación de conjunto, adelantar que

⁵⁰ Ver Ansaldi, Pucciarelli y Villarruel (1993).

creo necesario proveer, en la organización de los servicios públicos, lo conducente a que se afirme, cada día más, la disciplina basada en la capacidad, si fuera posible especializada, para la provisión de los empleos de todas las categorías y, en la seguridad, que debe acentuarse como estímulo de aquella condición, de que la competencia y la dedicación han de ser las fuerzas más eficaces para prosperar en lo que deber ser una verdadera carrera administrativa. Mi gobierno ha procurado difundir estas ideas y la confianza que de ellas deriva, y se empeñan en arraigarlas en el concepto público, ajustando su procedimiento a las normas que ellas señalan. Atribuyo particular importancia a esta materia, porque pienso que, por mucho que las leyes y reglamentaciones tiendan a asegurar el más perfecto funcionamiento de las instituciones, el factor personal que pone en acción aquellas disposiciones legales, tiene una influencia decisiva en la mayor o menor eficacia práctica de las mismas. Tales fueron mis ideas cuando tuve el honor de compartir las funciones de mis interlocutores de este instante y las mantengo. Creo que ser siempre ineficaz el afán de los hombres responsables de las altas direcciones del Estado si no cuentan, en la organización administrativa, con los colaboradores necesarios y adecuados para el cumplimiento de sus fines en la relación diaria, constante, del gobierno con los intereses públicos y privados que debe propulsar y encauzar"⁵¹.

Pueden observarse en este párrafo, las referencias a los principales ejes sobre lo que se basó su política en esta materia. En el correspondiente al año 1925 agregó: "Desde luego puedo asegurar que hemos logrado realizar una porción apreciable de nuestro propósito, en cuanto concierne al mejoramiento del régimen administrativo y a la eficacia de la labor diaria. Aumenta la actividad útil de casi todas las reparticiones destinadas a los servicios generales de administración. En la mayor parte de las dependencias, cuya organización y disciplina dependen del Poder Ejecutivo, hemos reformado reglamentaciones para distribuir más convenientemente el trabajo, y hemos acentuado la responsabilidad de las direcciones inmediatas con el fin de estimular la colaboración general por el

⁵¹ Ver "Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Dr. Marcelo T. de Alvear al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional" (1923), p. 7-8.

discernimiento, cada vez más claro y preciso, de las sanciones alentadoras o punitivas"⁵².

Es de destacar el énfasis colocado en la modificación de reglamentaciones y en la aplicación de sanciones. Ya en el discurso correspondiente a 1926 comienzan a observarse sus comentarios acerca de la labor realizada: "Cohibida, entorpecida a menudo, por tan precaria situación, la actividad administrativa se ha desenvuelto con resultados laudables, que han podido alcanzarse gracias al afanoso empeño con que el personal puesto a su servicio ha procurado defender su prestigio. Señalo un fenómeno interesante y que merece destacarse. Aunque no podamos vanagloriarnos de haber llegado a un estado perfecto, ni mucho menos, en materia de organización administrativa, la verdad es que hemos alcanzado un estado halagüeño de progreso en el desarrollo del sentimiento de la responsabilidad y de la dignidad en el desempeño de la función pública. Desde luego, creo que ha contribuido a ello el concepto, difundido con razón, de que el gobierno procura ser justiciero en el tratamiento que aplica a funcionarios y empleados. Es natural que, en muchas ocasiones, las sanciones, de estímulo unas, punitivas otras, hayan podido juzgarse erróneas. Pero, lo que me parece esencial es que no se hayan atribuido jamás esas sanciones a la carencia de equidad en la apreciación de los valimientos personales, que estimula la audacia y desconcierta a la honradez"⁵³.

II.2.2. El proyecto de ley general de sueldos (1922)

La reforma administrativa, pasa al primer plano cuando llega a la presidencia Marcelo T. de Alvear. Una vez en el poder, Alvear no demoró en manifestar sus deseos de llevar a cabo la reforma administrativa por lo que la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados agregó al despacho expedido sobre la ley general de gastos de la administración para el año

⁵² *Ibidem* correspondiente a 1925, pp. 3-4.

⁵³ *Ibidem* correspondiente a 1926, pp. 8-9.

1922 un proyecto de ley general de sueldos, que incorporaba el concepto de estabilidad sostenido en el proyecto Alvear, con el agregado de que la garantía con la que contara el empleado "cesar en los casos de abandono colectivo del trabajo, ante los cuales el Poder Ejecutivo podrá proceder a la destitución o aplicación de otras medidas disciplinarias".

Podemos comparar la legislación vigente con el proyecto de Ley General de Sueldos propuesto en lo que hace a las condiciones de ingreso y a la creación de una carrera administrativa. Las disposiciones vigentes se limitaban al decreto del 16 de Enero de 1913 que reglamenta las condiciones de admisión para los empleados públicos y fija normas para sus licencias, remociones, sumarios y penalidades. En el mismo, su artículo primero dice que "Para ser empleado dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación se requiere: acreditar buena conducta moral y haber demostrado idoneidad con un examen especial. Se exceptúan del examen a que se refiere el párrafo anterior: a las personas que fuesen necesarias para el desempeño de cualquier oficio o acreditaran haberlo ejercido satisfactoriamente. A los que presentaren títulos académicos o universitarios, como doctor en derecho, en medicina, en filosofía y letras, de ingeniero civil o geógrafo, de profesor en cualquier ciencia o los certificados de haber rendido examen y sido aprobado en los cursos preparatorios". Agrega el artículo 2: "Podrá prescindirse de las prescripciones del artículo anterior en la provisión de empleos, cuando se trate de personas que hayan ocupado anteriormente puestos de importancia en la Administración, la magistratura o en cuerpos electivos, o su competencia fuese públicamente conocida."

Es decir que para ser empleado del P.E. además de la vaga disposición de "acreditar buena conducta moral", era necesario haber presentado títulos académicos, universitarios o de profesorado, o en su defecto haber sido aprobado en los cursos preparatorios, o haber sido empleado anteriormente, o haber ejercido cualquier oficio o simplemente ser necesario para el desempeño de cualquier oficio. Obviamente, la lista de personas aptas para ingresar a la

administración pública era muy extensa. Las personas que no cumplieran cualquiera de los requisitos anteriormente citados, debía aprobar un examen de ingreso, cuyas características no se especifican en el decreto. Debemos tener en cuenta que el artículo 5to. del citado decreto determina: "El movimiento del personal de la Administración se hará en lo sucesivo de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Los subsecretarios comunicarán a la Presidencia las vacantes a medida que se produzcan o les sean conocidas, con especificación de la causa.
- b) Propondrán los candidatos de los ministerios para llenarlas, especificando los antecedentes habilitantes"

En resumidas cuentas, el subsecretario de cada Ministerio (ocupante de un cargo político, tanto por su jerarquía como por la inexistencia de un sistema de ascensos que permitiera a un funcionario de carrera ocupar ese puesto) propone los candidatos basado en un sistema de antecedentes particularmente laxo o un examen de ingreso sin características previamente determinadas, en un contexto particular de relaciones entre Estado y partidos políticos como es el sistema de patronazgo estatal. Incluso, se agrega en el artículo 6 del referido decreto: "Las reparticiones autorizadas para designar personal subalterno deberán enviar a las Subsecretarías y éstas las pondrán en conocimiento de la Presidencia, nóminas mensuales del personal designado, con especificación del cargo y del número de la cédula de indemnidad correspondiente", por lo que en algunos casos ni siquiera las fácilmente salvables condiciones de admisión estipuladas eran necesarias.

Puede concluirse entonces, que en 1922 virtualmente no existían condiciones de admisión debidamente reglamentadas que garantizaran la idoneidad de un empleado público. Alvear proponía en el Proyecto de Ley General de Sueldos de 1922 las características del ingreso al servicio civil en sus artículos 3,4,5, y 6. El "acreditar buena conducta moral" era reemplazado por reunir

"antecedentes intachables" y se excluía explícitamente a "los que habiendo sido empleados nacionales fueran exonerados por mal desempeño de sus funciones" y a "los que hubieren sido condenados por un crimen o un delito que merezca la pena de penitenciaría". Se agregan algunos requisitos indispensables, como poseer buena salud, estar vacunado, cumplir con las leyes de enrolamiento y elecciones (básicamente para establecer un mínimo de edad), y ser ciudadano argentino (en muchos casos se empleaban extranjeros que hasta se comunicaban con dificultad). El espíritu del proyecto estaba resumido en el requisito "F" del art. 3: "Acreditar competencia para el desempeño del cargo". La omisión del examen de ingreso o de la laxa exigencia de determinados antecedentes denota de algún modo, la inutilidad de estas prácticas. Se reemplaza con el artículo 6 que determina: "El desempeño del puesto tendrá carácter provisional durante un año, al cabo del cual adquirir carácter definitivo, siempre que no estuviere comprobada incapacidad práctica para desempeñarlo"⁵⁴.

En lo que respecta a la estabilidad, el decreto del 16/01/1913 establecía en su artículo 23 que los empleados podían ser exonerados por inasistencia, indisciplina, conducta reprochable, recibir regalos, haber merecido dos suspensiones mayores de ocho días cada una en un mismo año, por haber recibido embargo decretado por autoridad judicial y no levantado dentro del término de treinta días y "por razones de mejor servicio o por haber dejado de merecer la confianza del Poder Ejecutivo". La lista de causa era tan discrecional y la aplicación de la medida tan directa, que el empleado carecía de garantía alguna de estabilidad. Esta es la reglamentación que permitió la ráfaga de despidos a la que hace referencia Rock y que hemos visto en el caso de la Dirección de Agricultura y Defensa Agrícola.

Es de esperar que Alvear pensara aprovechar esta legislación para efectuar una "limpieza" inicial y deseara renunciar personalmente a este recurso (e impedir que futuras administraciones lo tuvieran). Es por esto que el proyecto de ley de

⁵⁴ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante DSCD), Año 1922, Tomo V, Sesiones Extraordinarias, Diciembre 4 de 1922-Enero 19 de 1923, pp. 423-478.

sueldos de 1922 estipulaba en su art. 7 "Los empleados comprendidos en la presente ley no podrán ser separados de sus puestos, declarados cesantes o en disponibilidad, suspendidos o exonerados, sino con arreglo a las disposiciones de la misma". Esto quiere decir que sólo podrían ser declarados en disponibilidad por supresión de la partida del presupuesto a que se impute el sueldo, y que solo podían ser declarados en cesantía o exonerados como consecuencia de un sumario y existiendo otras sanciones disciplinarias menores reglamentadas para cada caso (amonestación, apercibimiento, suspensión, traslado, retrogradación en el escalafón).

En cuanto al sistema de ascensos, este era absolutamente inexistente en 1922 y se basaba en recomendaciones personales. El proyecto de Ley general de sueldos en cambio, establecía en su artículo 10;"los puestos que vacaren en la Administración Nacional deberán llenarse por ascensos y teniendo en cuenta la competencia. A igualdad de competencia, primar la antigüedad" (conste que las únicas excepciones a esta norma hubieran sido las Subsecretarías, los miembros de directorios de reparticiones autónomas, los comprendidos en el escalafón naval y militar, los profesionales contratados y los miembros del profesorado). Agregaba el proyecto en su artículo 12: "El ascenso sólo puede producirse desde la categoría que revista el empleado a la inmediata superior, dentro de la repartición a la que pertenezca o de la correlativa de la escala de sueldos en otra repartición". Este proyecto de ley no recibió aprobación parlamentaria. Se redactaron dos nuevos proyectos de Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional en 1931 y 1944 que también fracasaron. Recién se aprobó un Estatuto por decreto-ley 6666 de 1957 (con decreto reglamentario 1471 de 1958).

II.2.3. El sistema de patronazgo bajo la presidencia de Alvear

La llegada de Alvear a la presidencia marcó un punto de inflexión en su relación con Yrigoyen; el comienzo de un período de tensas relaciones entre ambos sectores de la U.C.R. previo a la escisión de 1924. Los antecedentes

personales de Alvear y los miembros de su gabinete y su pretendida determinación de enfrentar el desequilibrio presupuestario y el gasto público desmesurado, sumada a su oposición a la política de patronazgo del gobierno anterior, hacía prever como muy probable la reducción de la cantidad de empleados públicos como medio de economizar recursos. Profundizando esta imagen, los diarios hacen constante referencia durante los primeros meses a la acción de ministros que descubrían notorios atrasos en el trámite de los expedientes y nombramientos del gobierno anterior realizados a último momento, lo que provocó una ráfaga de despidos.

Es en este contexto, cuando algunos miembros del Partido Socialista, diputados nacionales, deciden llevar a cabo una jugada muy hábil. Conscientes que el sistema de patronazgo no estaba siendo desmantelado, intentaron poner en evidencia las contradicciones internas del partido de gobierno demostrando que en las elecciones municipales de diciembre de 1922 se había vulnerado la ley electoral, en tanto empleados públicos habían tenido participación en las mismas. Es por esto que Adolfo Dickmann solicita una interpelación al Ministro del Interior, José Nicolás Matienzo, uno de los principales denunciantes de la supuesta corrupción existente en el gobierno anterior y autor del libro "El gobierno representativo" (1910) en el que sostenía lo nocivo de la vinculación entre el empleo público y las estructuras políticas. La ley 8871 en su artículo 17 establecía que les correspondería arresto de seis meses a un año a "los funcionarios públicos, nacionales o provinciales que tengan bajo su dependencia, como jefes de repartición u oficiales, uno o más empleados y los induzcan a adherirse a candidatos o partidos determinados". El decreto reglamentario de esta ley, del 21 de marzo de 1912, en su artículo 82, inciso 2 agregaba que "los jefes de las reparticiones, de cualquier categoría que sean, y los empleados de las mismas que figuren en los comités de los partidos o hagan propaganda a favor de candidatos determinados, serán suspendidos en sus empleos y en caso de reincidencias serán exonerados".

La interpelación tuvo lugar el 22/12/2254, y discurre básicamente sobre la preeminencia de una ley sobre su decreto reglamentario o viceversa (debido a que mientras la ley penaba sólo a los altos funcionarios el decreto lo extendía al total de la administración). De cualquier modo, los diputados radicales y el ministro Matienzo lograron eludir las acusaciones socialistas, entre otras acerca de la circular proselitista que Alfredo Scarano, Presidente del Comité Capital de la UCR y a la vez Director del Hospicio de la Merced había enviado a los empleados del mismo en vísperas de elecciones. Invitando a votar a la UCR, recordaba el proyecto de Ley del Empleado Público impulsada por el gobierno: "Con esta ley nadie podrá sacarlo de su empleo, porque para separarle ser necesario un juicio previo resuelto por un tribunal y después de haber oído la defensa del empleado, y sin necesidad de recomendación ascender periódicamente por antigüedad o por mérito"⁵⁵.

Cerrado este episodio y en plena discusión del presupuesto para nuevo año, parecería que los tiempos políticos se acortaban y urgía que Alvear se decidiera por acabar con el sistema de patronazgo (aislándose de toda fuente de apoyo partidario) o conservarlo (dejando de lado los principios que él y los miembros de su gobierno habían sostenido hasta ese momento. La Vanguardia en un artículo del 31/01/23 titulado "Política Criolla: irigoyenistas y alvearistas" y refiriéndose a Alvear como "actual dispensador de empleos y prebendas" denuncian una visita de caudillos radicales al P.E. días antes, de la que no se brindó detalles, agregando "Cómo explicar que el actual gobierno, que anunció la cesantía de los miles de empleados supernumerarios nombrados en los últimos días del gobierno de Yrigoyen los haya incluido a todos en su proyecto de presupuesto para 1923 y que ahora está empeñado en conseguir dinero para pagar a sus empleados supernumerarios cuya cesantía él mismo decretó".

Según David Rock, en febrero de 1923, el gobierno (tal vez a consecuencia de la presión ejercida por los punteros capitalinos) abandonó sus planes de

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 436-7.

racionalización administrativa tratando, en su reemplazo, de mejorar el desequilibrio presupuestario por la vía de incrementar los ingresos fiscales, mediante el aumento del 60% en los aforos aduaneros de bienes importados. En realidad habría optado por una vía intermedia; no despedir los empleados ya incorporados pero tampoco continuar con el sistema. Esto no parece haber sido suficiente en tanto que "a fines de 1923 el gobierno había perdido el control de la mayoría de los comités y de los legisladores radicales". Su nuevo ministro del Interior, Vicente C. Gallo, "enfrentó el mismo problema que los yrigoyenistas en 1923: persuadir a Alvear y al resto del gabinete de que aceptasen un presupuesto inflacionario y el restablecimiento del sistema de patronazgo. En agosto y setiembre de 1924 volvieron a suscitarse largas polémicas entre distintos ministros con respecto al presupuesto para el año siguiente. De esto derivó otra inestable transacción, por la cual se permitió el aumento del gasto pero no a la tasa que exigía Gallo"⁵⁶.

II.2.4. La situación del Presupuesto Nacional

Entre 1862 y 1893, la enorme mayoría de los presupuestos nacionales (25 sobre 31) fueron sancionados en el mes de octubre del año anterior al de su ejecución (y siempre dentro de los últimos cuatro meses de ese año con la única excepción de 1882 en que aprobó en enero de ese mismo año). Esta última modalidad fue la que primó en doce de los veintitrés presupuestos correspondientes al período entre 1894 y 1916 (en seis casos, los mismos fueron sancionados en los últimos meses del año previo, y sólo en cinco oportunidades entre febrero y junio del mismo año de vigencia). Es de hacer notar que a partir de la finalización del año presupuestario anterior, la administración pública dejaba de recibir partidas (excepto que se establecieran por acuerdo de ministros) lo que significaba que, por ejemplo, los empleados públicos no cobraban sus sueldos hasta la sanción de una nueva ley.

⁵⁶ Rock, *op. cit.*, pp. 229 y 231-232.

Es Roque Saénz Peña quien, para evitar estos inconvenientes, introduce en 1912 la sanción por parte del Congreso de duodécimos, es decir leyes de presupuesto provisorias (hasta la sanción del presupuesto definitivo) y temporarias (por unos pocos meses), volviendo a utilizar este recurso en 1913 y 1914. Estas leyes autorizaban la utilización de sumas mensuales correspondientes a la duodécima parte de los asignados por el presupuesto anterior. Entre 1917 y 1922, Yrigoyen utilizar los duodécimos en forma repetida, votándolos en enero de cada uno de estos ejercicios, demorándose meses la aprobación del presupuesto (en los dos últimos años de su gestión fueron aprobados en septiembre del año en el que tenían vigencia). La elaboración de un nuevo presupuesto se realizaba sobre la base del anterior. En algunos casos se le introducían modificaciones más o menos importantes y en otros se prorrogaba totalmente. Por ejemplo la ley 11.178 de presupuesto para 1921 se basó con pocas excepciones en la 11.027 para 1920 y fue prorrogada para todo 1922. Alvear presenta en Enero de 1923 su proyecto de ley de presupuesto al congreso. En el mensaje de presentación, el Poder Ejecutivo asegura que quiere copiar la reforma (ley del 10/06/21) con la cual fue elaborado el presupuesto para 1923 en USA. Es por esto que crea una comisión especial en el Ministerio de Hacienda que reúne y estudia todos los antecedentes para el presupuesto del año siguiente y que, de imitar a su par estadounidense, aceptaría la colaboración de profesores, especialistas y funcionarios competentes.

La elaboración del presupuesto para 1924 (al igual que la aprobación del ya presentado para 1923) se torna muy trabajosa debido a la particular situación interna de la UCR y sus repercusiones en el Congreso. Ya en febrero del '23 el ministro de Hacienda comienza a enviar una serie de notas (7 en total) al resto de los ministros exigiendo que presenten a la brevedad sus respectivos anexos justificando los empleos públicos por necesidad, para preparar un programa de economías que suprima los gastos innecesarios. Con las quejas de Loza (el único ministro de raigambre Yrigoyenista), esta elaboración finaliza en septiembre de 1923. Este presupuesto nunca ver la luz, en tanto el presupuesto para 1923 que es convertido en ley 11.260 el 24 de octubre de ese año incluye un artículo que le

da vigencia por todo un año a partir de su sanción (y que se prorrogar para el resto de 1924 mediante ley 11.319), y ser nuevamente prorrogado para 1925 y 1926 y recién se formularán modificaciones sustanciales en el presupuesto ley 11.389 correspondiente a 1927. Lo importante es que lo que nunca tuvo lugar fue el programa de economías, al ser el presupuesto de 1923 uno de aceptación de la situación real. Por ejemplo, el presupuesto para el Departamento de Agricultura fue de 16 millones de pesos, superando en quince millones y medio el de 1920, pero implicando un ahorro real de cuatro millones.

El Diario La Prensa, en la p. 6 de su edición del 12/10/23, hacía referencia a la angustiada situación de los empleados públicos, quienes al no cobrar sus sueldos hasta que se votara la ley de presupuesto o duodécimo correspondiente debían acudir a prestamistas o instituciones bancarias que se los adelantaran cobrando altos intereses. Acotaba además, que a pesar de la reciente aprobación del presupuesto para 1923 todavía su instrumentación demoraría un tiempo, por lo que por primera vez se había autorizado el pago de anticipos.

II.2.5. Escalafón de empleados públicos y centralización administrativa

Cuando la Comisión especial de presupuesto del Ministerio de Hacienda estudiaba el proyecto de ley de gastos para el año 1924, incluyó iniciativas de gran interés. Por ejemplo, respecto a la creación de un escalafón único para empleados públicos (complementario del proyecto de Ley de Empleos) que redujera a 30 categorías las 453 asignaciones y leyendas de empleos diferentes con 53 variedades de sueldos. En cuanto a la centralización de los gastos administrativos comentó La Prensa: "Por último se proyecta la centralización de todos los gastos administrativos en un sólo inciso de cada departamento, agrupándolos en "ítems" por conceptos y en partidas dentro de los mismos por cada repartición a que correspondan, a fin de facilitar la estadística de los gastos públicos y de dar base a la contabilidad preventiva de los mismos en cada ministerio" Como el presupuesto para 1924 no se aprobó (se prorrogó el correspondiente al año anterior) estas

iniciativas no llegaron a concretarse. El Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública sería aprobado en 1958 mediante decreto 9530.

II.2.6. El proyecto de Reforma Constitucional

En Agosto de 1923 el presidente Alvear presenta un proyecto de reforma de la Constitución nacional para varios artículos. Además de la modificación de la duración del mandato de los diputados y la modificación del número de senadores, altera la organización de los ministerios y la vigencia del presupuesto. Establece que el Congreso puede aumentar, pero no disminuir el número de Ministros y lo fundamenta del siguiente modo: "El continuo incremento de los servicios públicos, a medida que el país se desarrolla, hará pronto indispensable aliviar la tarea creciente de algunos ministerios, subdividiéndolos o formando nuevos departamentos para atender asuntos especiales y conexos, actualmente dispersos o confundidos con otros de índole diferente". Con respecto a los presupuestos, propone la prórroga automática del presupuesto cuando vence el año fiscal.

II.2.7. La reorganización en los diferentes ministerios

La reorganización administrativa llevada a cabo durante la presidencia de Alvear revistió características variadas y de diversa intensidad en las reparticiones de los distintos ministerios. En lo que respecta a la racionalización del personal, el Ministerio del Interior se encontraba frente a un caso crítico como ser la Dirección General de Correos y Telégrafos, donde el anterior Director General había realizado exoneraciones y nombramientos sin consultar al Poder Ejecutivo, por lo que mediante decreto del 15/01/23 se prohíbe que se vuelva a repetir estos hechos. Algo similar ocurrió en el caso de la Inspección General de Rentas del Departamento de Hacienda, donde se instruyeron numerosos sumarios y se exoneró al personal no idóneo. Además de los recortes del personal, se establecieron normas sobre compatibilidad de cargos (entre cargos directivos y administrativos de los colegios dependientes del Ministerio de Justicia e

Instrucción Pública), ascensos (la Dirección General de Correos y Telégrafos dictó una resolución prohibiendo al personal presentar recomendaciones para obtener mayores sueldos y disponiendo que las promociones sólo se acordarían teniendo en cuenta la competencia, dedicación y antigüedad del empleado) y condiciones de admisión (por ejemplo, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se reglamentó por primera vez el ingreso a la carrera consular por resolución del 01/02/23).

La mayor parte de las memorias de los ministerios aluden frecuentemente a la reorganización de las secretarías o secciones administrativas y a la centralización de estas tareas. Vale hacer referencia a una excepción; el Ministerio de Guerra inició la descentralización de su Dirección General de Administración mediante la creación de Subintendencias Regionales cumpliendo un decreto de mayo de 1920. De algún modo podría decirse que esta excepción confirmaría la regla, en tanto esta reforma responde a las características específicas de este departamento, en el cual se debía atender los requerimientos de unidades dispersas por todo el país. En este caso, la descentralización comparte con las centralizaciones llevadas a cabo en el resto de los ministerios la intención de mejorar la gestión administrativa.

II.3 EL CASO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Se ha destacado que el principal aporte de los dos primeros gobiernos radicales al desarrollo agropecuario de nuestro país ha sido efectuar un ordenamiento en la tenencia precaria, a través de la ley 11.170 de 1921 de arrendamiento pautado (para extensiones de tierra no mayores de 300 hectáreas con contratos no inferiores a 4 años de duración y fija la limitación de las mejoras a los arrendatarios y la inembargabilidad de los útiles e instrumentos de labranza de la familia agricultora). También se obtuvieron beneficios por la aplicación de la ley 10.676 de 1919 que permitió el otorgamiento de préstamos para colonización por parte del Banco Hipotecario y la ley 11.380 de cooperativas agrícolas (1926).

Esto se debe a que si bien hubo una gran cantidad de proyectos puestos a consideración del Congreso sobre el régimen de propiedad de la tierra en el período 1916-1930, pocos de ellos obtuvieron sanción legal. Sólo se aprobó en 1917/18 la Ley del Hogar 10.284 (de donación de tierras fiscales, de bases tradicionales), propuesta por los conservadores y nunca reglamentada. La iniciativa radical de 1916 (sobre fomento de colonización agrícola ganadera, muy imprecisa), reiterada en 1919 y 1927 (esta vez proponiendo disponer de tierras fiscales o hacer expropiar privadas) no salen del estudio de la comisión de Legislación Agraria. La propuesta de Marcelo T. de Alvear-Tomás Le Bretón de 1923 de colonización granjera (que se propone sólo avanzar sobre tierras de propiedad privada mediante expropiación) tampoco sale de la Comisión de Negocios Constitucionales y Legislación Agraria y es retirado por el Poder Ejecutivo en 1925.

Esto no evita que se siga un vigoroso programa de colonización en las tierras fiscales de los territorios nacionales, llevada a cabo por la Dirección General de Tierras de acuerdo a la ley 2875 sancionada el 18 de noviembre de 1891⁵⁷. Según Rock "contribuyó a atraer a Río Negro, Chaco y Misiones cantidades sustanciales de inmigrantes europeos. Como resultado de ello, hacia 1930 las pequeñas granjas se difundieron más que antes de la guerra, aunque la mayoría de las nuevas granjas estaban en la periferia". Rock vincula a esta iniciativa la recomendación incluida en el reajuste de los aforos de 1923 de extender la protección existente para la harina, el azúcar y el vino al algodón, la yerba mate y las frutas de clima templado. Previamente el Estado había provisto la infraestructura necesaria (contratación del trazado del Ferrocarril Sud, la construcción del gran canal alimentador del riego del Río Negro, el comienzo de la red vial en Misiones. La colonización fue realizada por empresas privadas ligadas a corrientes inmigratorias definidas; en el Valle de Río Negro, la Compañía Italo-

⁵⁷ Véase *Colonización Agraria: recopilación ordenada de disposiciones legales*. Buenos Aires: Consejo Agrario Nacional, 1965, pp. 53-67.

Argentina de Colonización y la Compañía de Tierras del Sud; y en Misiones la Compañía Colonizadora del Dorado y la Compañía Introdutora⁵⁸.

Algunas medidas de las que integraron la reorganización del Ministerio de Agricultura tenían una estrecha relación con la política agraria sustentada por el gobierno. La reestructuración de la Dirección General de Tierras responde a la necesidad de contar con un elemento eficaz para llevar a cabo la colonización en los Territorios Nacionales; otra medida de fomento a esta región es la creación del Laboratorio Regional del Norte⁵⁹ en la órbita de la Dirección General de Laboratorios e Investigaciones Agrícola-Ganaderas. En cumplimiento de las leyes ganaderas de 1923 y del decreto del 14-4-24⁶⁰ se organiza la División Contralor del Comercio de Carnes dependiente de la Subsecretaría del Ministerio. Por considerarse ineficiente, se incorporó posteriormente a la Dirección de Ganadería⁶¹. Como se ha visto, tampoco luego mejoraría y la mayor parte de la legislación de carnes fracasaría. Según Resolución Ministerial del 30-01-25 publicada en B.O. del 24-3-25 p. 684 el avance de los cultivos industriales provocaría la creación de una nueva sección en la Dirección General de Comercio e Industria llamada Estadística de la Industria y el Comercio que se saca de la órbita de la Dirección General de Economía Rural y Estadística donde funcionaba un Servicio de Producción Industrial en la Sección Estadística Agrícola (que elaboraba estadísticas vitivinícolas, azucareras, harineras, de aceites de semillas y oleaginosas) y un Servicio de Economía de las Industrias en la Sección Economía Rural (que analizaba las estadísticas provistas por el servicio anterior)⁶². Si se considera que el principal objetivo de la política agrícola del segundo gobierno radical fue el auxilio al colono-agricultor, puede ratificarse el mismo en el interés de aumentar la provisión de información actualizada y fidedigna al sector agropecuario, que se ve reflejada en la ampliación de la Sección Propaganda e Informes, la creación de la Secretaría Técnica⁶³, la ampliación de la Dirección

⁵⁸ Véase *La colonización nacional en la República Argentina*. Buenos Aires: Consejo Agrario Nacional, 1977, p. 10.

⁵⁹ Según Decreto del 8-10-28 publicado en B.O. del 30-10-28 p. 1223.

⁶⁰ Publicado en B.O. del 20-6-24 p. 600-1.

⁶¹ Según Resolución Ministerial del 30-01-25 publicada en B.O. del 24-3-25 p. 684

⁶² Según Decreto del 15-1-26 publicado en B.O. del 23-2-26 p. 790.

⁶³ Decreto del 14-7-26 publicado en B.O. del 9-8-26 p. 231.

Meteorológica⁶⁴ y la modernización de la Dirección General de Economía Rural y Estadística. Pero las razones que motivan los cambios que ocurren el Ministerio de Agricultura en el período 1922-1928 son variadas y responden a diferentes objetivos.

La profunda racionalización de personal ocurrida en la Dirección General de Defensa Agrícola se inscribe en la posición que el Poder Ejecutivo sostuvo con respecto al sistema de patronazgo estatal durante los primeros meses de su gobierno, y que además respondía a motivos políticos y a la grave situación económico-financiera del momento. Esta situación motivó asimismo la centralización de gastos y recursos que implicó la creación de la Dirección de Administración, con el objeto de aumentar el control. El caso de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales es diferente. Si bien la drástica reducción de personal ocurrida a principios de la administración de Mosconi la asimila al caso de la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola, existen muchos puntos para destacar en su vigoroso crecimiento durante este período y su relación con el particular grado de autonomía que obtuvo.

II.3.1. La racionalización y reorganización del personal del Ministerio

El ministro luego de poner en práctica sus ideas pudo luego declarar cuando se trataba el anexo de su departamento en el presupuesto para 1924: "Hace nueve años dijimos que había funcionarismo excesivo; cuando me hice 71 cargo del Ministerio había 2336 empleados de presupuesto y 2345 supernumerarios, y desde el 12 de octubre a la fecha se han eliminado 1557 empleados y se han reducido 878 peones en Comodoro Rivadavia; descontando la cantidad de 222 que ha habido que reemplazar por ser absolutamente necesarios, resulta el personal disminuido en 2203 hombres⁶⁵" Es decir que de un total de 4681 empleados se eliminaron 2435 por lo que permanecieron 2246.

⁶⁴ Según Decreto 28-3-27 publicado en B.O. del 7-5-27 p. 219.

⁶⁵ Según D.S.C.D., Año 1923, Tomo III, Sesiones Ordinarias Junio 8 - Junio 20 de 1923, p. 342.

Sumándole los 222 que hubo que reemplazar, al tiempo de las declaraciones del Ministro el Departamento de Agricultura no empleaba supernumerarios en tanto contaba con 2468 empleados, cifra ajustadísima a los 2469 empleos con asignación que invariablemente detallan los presupuestos de 1920, 1923 y 1927.

La referencia del Ministro al despido de peones en Comodoro Rivadavia tiene que ver con lo que Mosconi consideraba era una de las principales causas del elevado costo de producción del metro cúbico de petróleo: "La supresión de empleados iniciada a fines de octubre de 1922 llegó en febrero de 1923 a la cantidad de 98, importando una economía mensual de 29.895 pesos y anual de 358.740 pesos. Esta reducción del personal no había terminado aún, pues deberían producirse nuevas cesantías para que el servicio técnico y administrativo de la Dirección General y Administraciones de Comodoro Rivadavia y Plaza Huincul se cumpliera con el mínimo de empleados necesarios"⁶⁶.

La racionalización de personal no se limitó al recorte anteriormente citado (que se ver con mayor detalle cuando se analice el caso de la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola). También implicó, a falta de la aprobación legislativa de reglamentación de empleados públicos, el impulso de novedosos criterios de ingreso y promoción de empleados y organización del trabajo. Esto puede observarse en el nuevo reglamento de la Dirección General de Tierras y nuevamente, en el caso de YPF: "La Secretaría, así como las demás divisiones de la Dirección General, fue reorganizada, pues ello era fundamental para la tramitación puntual y exacta de los expedientes, a cuyo efecto se dictó la reglamentación interna que aseguraba el funcionamiento regular de cada dependencia. Se adoptó también el sistema de calificación anual de los empleados para la selección de los mismos, en forma tal que se dejara constancia de sus aptitudes y cualidades."⁶⁷ Detalla más adelante: "Por una circular suscripta el 16 de junio de 1923 se establecieron las condiciones de acuerdo con las cuales se harían las promociones del personal, debiendo ellas basarse en los

⁶⁶ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁷ *Ibidem*, p.46.

siguientes elementos de juicio: a) resultado del examen, b) competencia demostrada prácticamente en el desempeño de cargos anteriores, c) concepto del empleado, d) antigüedad en el empleo, e) antigüedad en la repartición y en la administración nacional, para este fin se tenían en cuenta los legajos personales de los empleados, el examen de competencia y los informes de sus jefes"⁶⁸.

Los ministros del período 1922-1928

El 17 de noviembre de 1914 el diputado Tomás A. Le Bretón firmaba junto a su par Leopoldo Melo el informe de la minoría de la Comisión de Presupuesto acerca del anexo de Agricultura del proyecto de ley de presupuesto para 1915, en el que se sostenía que: "La rápida expansión de las distintas reparticiones destinada a los servicios de este ministerio, reflejada por las partidas que en ellas se insumen, nos presenta una acelerada marcha a la inquietante situación que caracterizó la administración del imperio romano en la decadencia y que, por desgracia, amenaza repetirse en el porvenir en algunos estados modernos, de que llegue un momento en que la mitad de la población trabaje para alimentar a la otra mitad dedicada al funcionarismo"⁶⁹. Durante el gobierno de Yrigoyen, en el año 1919, se encontraba cumpliendo funciones en Washington como embajador cuando tuvo oportunidad de volver a demostrar su interés en el tema agropecuario. Al tomar contacto con el informe de la *Federal Trade Commission* de Estados Unidos que demostraba la existencia del oligopolio frigorífico en nuestro país informó a sus superiores sin obtener respuesta (en 1922-3 lo publicaría en castellano con el nombre de Libros Rojo, Verde y Azul⁷⁰). Inmediatamente luego de la victoria de Alvear Le Bretón viajó a París para tener una participación destacada en la selección de los integrantes del nuevo gabinete⁷¹.

Ya se ha visto que su gestión fue calificada de eficiente; basta hojear las memorias de la Sección Administrativa del Departamento de Agricultura durante la

⁶⁸ *Ibidem*, p.84.

⁶⁹ Ver *D.S.C.D.*, Tomo V, año 1914 p. 141.

⁷⁰ Giberti, *op .cit.* p. 210.

⁷¹ Luna, *op. cit.*, p. 60.

gestión Alvear, cada una con cerca de 40 páginas repletas de estadísticas y gráficos y contraponerla con la paupérrima carilla en que consiste la correspondiente a 1928. Volver la vista atrás no mejoraría la imagen; la memoria del Departamento de Agricultura de 1919 es inexistente y las dos posteriores fueron reconstruidas retrospectivamente a instancias de Le Bretón. Pero la actuación de Le Bretón no se limitó a llevar a la práctica su posición a favor de los recortes de personal o su celo administrativo, sino además participar de la definición de la política agraria del Estado. Durante su actuación como diputado nacional en 1918, este abogado presentó un paquete de proyectos de ley para el sector incluyendo la creación de cooperativas agrícolas, la utilización de fondos para comprar tierras a entregar a estas últimas, la organización de granjas en estas tierras y publicación de mapas agrícolas y creación de institutos para la enseñanza de cultivos⁷². Reiteró el proyecto de colonización granjera ya en 1924, con la propuesta de hacer avanzar la colonización sobre tierras de propiedad privada mediante el recurso de expropiación⁷³. Ferviente militante del antipersonalismo, participó del intento de intervención a la provincia de Buenos Aires presionando sobre Alvear⁷⁴, se batió a duelo con el yrigoyenista Diego Luis Molinari⁷⁵ y renunció a su puesto el 1 de septiembre de 1925, al día siguiente de la reconstitución de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la Nación (punto final de las tentativas de reunificación de la UCR)⁷⁶.

Su puesto fue ocupado por Emilio Mihura, ganadero, socio de la Sociedad Rural Argentina, que conservó en líneas generales los cambios producidos por Le Bretón en cuanto a la eficiencia lograda, pero cambió levemente los objetivos de la política agraria del gobierno. La falta de éxito de los proyectos presentados para alterar el régimen de propiedad de la tierra en la pampa, lo llevó a impulsar la colonización en los territorios nacionales obteniendo un éxito notable. Su interés principal no radicó como el de su antecesor en el área de la producción, sino que

⁷² Noemí M. Girbal de Blacha, *op. cit.*, p.88.

⁷³ Noemí M. Girbal de Blacha, *Política de tierras (1916-1930): reforma, orden o "reparación agraria"*. Buenos Aires, CEDAL, 1989, p.18.

⁷⁴ Alonso, *op. cit.* p. 69

⁷⁵ *Ibidem*, p. 64.

⁷⁶ Bertoni, *op. cit.*, p. 113.

en un nuevo contexto económico más favorable se ocupó primordialmente del área de la comercialización, elaborando un proyecto de construcción de elevadores de granos y obteniendo la aprobación de la ley de cooperativas de 1926.

La racionalización de Personal en la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola

El diario La Prensa, en un Editorial titulado "Saneamiento administrativo indispensable" destacaba: "Los ferrocarriles del Estado, el Correo, la Defensa Agrícola, la administración sanitaria y algunos centros universitarios dieron cabida durante el anterior período gubernativo a los más fervorosos adeptos del personalismo implantado como sistema"⁷⁷. Sin embargo, la utilización de la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola como destino privilegiado del sistema de patronazgo estatal era anterior al gobierno de Yrigoyen. Entre 1910 y 1914, se autorizó un gasto adicional al presupuestado de \$ 18.174.545 a través de las leyes especiales 7063, 7038, 9125 y 9643. Entre 1915 y 1921, se determinó por acuerdo de ministros partidas por \$ 17.739.139. El total de \$ 35.913.684 para el período 1910-1921 supera al presupuestado para la citada repartición de \$ 33.884.213⁷⁸.

⁷⁷ La Prensa, 7-3-24, p. 12.

⁷⁸ Estas cifras y las que componen el cuadro fueron tomadas de las *Memorias del Ministerio de Agricultura* y de la *Contaduría General de la Nación* del período 1922-1927 y de Miguel Sánchez y Luis Capodanno "La progresividad de los gastos públicos en la República Argentina" en Eduardo M. Gonella (Director) *Investigaciones de Seminario*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas, 1927, pp. 170 y 219-221.

Gastos de la D.G. de Agricultura y Defensa Agrícola

Año	Por Presupuesto	Por acuerdos
1915	1.874.340	499.922
1916	1.874.340	85.539
1917	1.874.340	1.983.310
1918	1.928.640	342.468
1919	1.928.640	5.285.745
1920	2.954.040	3.614.575
1921	2.954.040	5.927.580
1922	2.954.040	6.939.100
1923	3.164.640	77.850
1924	3.164.640	500.000
1925	3.164.640	1.000.000
1926	3.164.640	1.800.000
1927	3.915.540	850.000

Nota: Este cuadro no incluye las sumas imputadas a cuentas o leyes especiales. Por ejemplo, se imputó a la ley 11.280 de adquisición de materiales para Defensa Agrícola un gasto de \$172.720,88 para 1923, que para los siguientes años ascendió a \$913.834,47, \$12.177.853,52, \$ 259.713,82 y \$1.535.877,31. Al analizar las cifras se confirman en líneas generales, las apreciaciones vertidas anteriormente con respecto a la evolución del gasto público durante los gobiernos radicales. Se observa el período de grandes gastos de Yrigoyen (1919-1922), en el que los pagos se imputaban a "Pago de personal y gastos extraordinarios, viáticos, movilidad y materiales de la Dirección de Agricultura y Defensa Agrícola". La drástica reducción que tuvo lugar el primer año de gobierno de Alvear (que como se ver más adelante despidió a la totalidad de los empleados supernumerarios de esta repartición) permitió que sólo se destinara fuera de presupuesto una pequeña suma para "Pago de materiales para Defensa Agrícola". Los acuerdos imputados a "Gastos de Defensa Agrícola" vuelven a aparecer y a aumentar moderada y gradualmente hasta fines del segundo gobierno radical.

Es obvio que si Alvear quería comenzar una racionalización y que esta tuviera impacto en la prensa, la Defensa Agrícola no podía ser dejada de lado y que ésta sería el principal blanco de acción del nuevo ministro de Agricultura. Ya a fines de Octubre se produjeron las primeras novedades. Dice un artículo titulado "Empleos electorales" de "El Diario" del 31/10/22 en su p.3: "El Ministro de Agricultura hizo citar, durante la tarde de ayer a los capataces y recorredores de la Seccional Capital Federal de la Defensa Agrícola. Notificó a los concurrentes que era necesario salir a desempeñar funciones a diversos puntos del país. [...] En escaso número, los capataces y recorredores notificados aceptaron someterse a la disposición ministerial. Los demás, a título de correligionarios del gobierno actual, asignaron a la disposición ministerial un carácter de hostilidad y de persecución y se empeñaron, por mediación de padrinos políticos y de influencias de comités resistir la medida [...] Estos llenaban los pasillos del Ministerio en cómico desplante de amotinados".

Al día siguiente, La Prensa brinda más detalles en su p. 7: "La orden impartida por el Ministro del ramo para que el personal de la Defensa Agrícola radicado en la Capital Federal se traslade a campaña a fin de combatir la langosta y otras plagas, así como también para proceder al censo de la existencia de cereales y distribución de envases para la cosecha ha provocado descontento entre dicho personal, el 80 cual apeló ayer al recurso de interponer fuertes influencias con objeto de que la medida se dejara sin efecto". Detalla luego que el personal visitó al Director de Defensa Agrícola, al Vicepresidente Elpidio González (nítidamente Yrigoyenista) y al presidente de la Cámara de Diputados Coronel Pereyra Rozas. El Director de Defensa Agrícola fue visitado posteriormente por muchos legisladores nacionales y provinciales y por el propio vicepresidente, quien antes de retirarse habló con el Ministro. Este manifestó que el vicepresidente le había hecho una visita de cortesía y se negó a modificar las medidas adoptadas.

El diputado Rodolfo Moreno logró varios meses después (11/01/23) la aprobación de un pedido de informes al P.E. sobre⁷⁹.

-Número de los empleados de la Defensa Agrícola existentes el 12 de octubre de 1922 con nombramientos hechos fuera de presupuesto.

-Número de los empleados de la misma repartición y en las mismas condiciones existentes durante los años 1920, 1921 y 1922 y

-Número de los empleados de la Defensa Agrícola que el 12 de octubre de 1922 se encontraban en la Capital Federal, tanto los nombrados de acuerdo con el presupuesto como los designados fuera del mismo.

El Poder Ejecutivo contestó⁸⁰ con fecha 1/2/23 que al 12/10/22 existían 1752 empleados supernumerarios, que al 12/10/21 habían alcanzado el número de 2445 y que el 12/10/20 habían sido 1232 y que para el 12/10/22 se encontraban en Capital 807.

Es necesario recordar que el número total de empleados de la Dirección General de Defensa Agrícola asignados por presupuesto era de 1.042 sobre un total para el Departamento de Agricultura de 2.469. Cuando "El Diario" en el artículo citado anteriormente estimaba unos 300 "amotinados" agregaba un comentario que podría explicar los 2445 empleados supernumerarios que existían el año anterior: [Los 300 y pico] "no constituyen ya sino un sobrante de una legión que alcanzó a la cifra de tres mil en meses pasados. Son los supernumerarios que el presidente Irigoyen mantuvo en plena holgazanería, mediante los nombramientos distribuidos a granel entre los agentes de comités. Los agraciados no tenían otra tarea que la de ir mensualmente a cobrar haberes de manos del habilitado en la Dirección de la Defensa Agrícola que funciona en el Paseo Colón. Los agraciados quedaban adscriptos a la seccional que tiene sede en el número 69 de la calle Cerrito de esta Capital y cuya misma existencia ignoraban por no haber siquiera concurrido jamás a la misma". Si se hojeara el Boletín Oficial desde

⁷⁹ Véase D.S.C.D., Año 1922, Tomo V Sesiones Extraordinarias Diciembre 4 de 1922 - enero 19 de 1923 p. 612-3.

⁸⁰ Véase D.S.C.D., Año 1922, Tomo VI Sesiones Extraordinarias Enero 24- Marzo 23 de 1923, p. 122.

los primeros días del nuevo gobierno, se observa que una abrumadora mayoría de las renuncias, cesantías y exoneraciones corresponden a esta repartición. He observado en el período que va desde la asunción del nuevo gobierno hasta febrero más de 60 empleados que fueron exonerados⁸¹ por negarse a cumplir la orden de traslado. De acuerdo al inciso primero del artículo 37 de la ley 4349 creando la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles no tendrá derecho a ser jubilado "El que hubiese sido separado del servicio por mal desempeño de los deberes de su cargo".

Es curioso observar que durante esos pocos meses se produjeron más de 120 renuncias. ¿Puede especularse que estos empleados fueron "persuadidos" a renunciar? Según el artículo 24 de la citada ley "Los empleados que habiendo sufrido el descuento establecido en el artículo 4 durante diez años continuos renunciaren a sus puestos, conservar n el derecho de que les sean computados esos años de servicios para acogerse a los beneficios de esta ley, siempre que en sus renuncias hicieren constar la reserva correspondiente e ingresaren nuevamente a la administración dentro de un plazo de tres años, contados desde la fecha de su aceptación. El tiempo transcurrido fuera de servicio no se les computará". Esto serviría en el caso que los empleados pudieran especular con retornar a la actividad pública. La Prensa denunciaba que el boletín oficial registraba numerosas aceptaciones de renuncias de empleados que anteriormente habían sido exonerados, sin aclarar la falta cometida⁸². ¿Se habrían arrepentido tal vez de haberse resistido? Según el artículo 39 de la citada ley, esta conmutación, si el delito no era contra la propiedad valdría para recuperar el derecho a la jubilación. ¿Qué hacer con aquellos a quienes no se les podía verificar falta alguna? Declararlos "cesantes por razones de mejor servicio".

⁸¹ Según Decreto del 15-12-22 publicado en B.O. del 30-12-22 p. 821, Decreto 9-1-23 publicada en B.O. del 22-1-23 p.479, Decreto 24-1-23 publicado en B.O. del 24-2-23 p. 495.

⁸² Véase *La Prensa* 16-5-23 p. 8.

Existían cerca de 20 empleados en estas circunstancias⁸³ a quienes les aguardaba una situación particular. Según la citada ley art.27 "Los empleados despedidos por razón de economía o por no requerirse sus servicios y los que cesen por cambio de designación en el orden administrativo o las supresiones que se hicieran en los presupuestos anuales o en las leyes especiales, tendrán derecho a reclamar la devolución del 5% descontado de sus sueldos con el interés del 5% capitalizado por año". Y siempre estaba presente la posibilidad de volver a incorporarse a la administración pública. La reorganización de personal (criticada por La Prensa que especulaba que lo único en que consistían era sacar empleados antiguos para incorporar nuevos por amiguismo⁸⁴) tendría según el titular del ministerio la siguiente filosofía "El ministro de Agricultura dictó una resolución por la cual hace saber al personal en general, que en adelante se considerará como una mala nota para el empleado el hacerse recomendar por personas que no sean sus jefes, a fin de obtener ascensos, traslados o cambios de puestos. Según la resolución, ninguna influencia extraña será tomada en cuenta a tal efecto ni servir para alterar en beneficio de nadie, el orden justo de las resoluciones sobre el personal. En los considerandos se expresa que el Poder Ejecutivo se propone asegurar la situación del personal administrativo sobre la base justa y estricta de los méritos demostrados en el servicio, como se establece en forma inequívoca en los mensajes enviados al Congreso. Agrega que es un deber de dichos empleados confiar en que tales propósitos sean cumplidos, y esperar que el ministro o los directores propongan y auspicien el ascenso de los buenos empleados. Expresa, además, que el mérito personal de cada uno, juzgado por los trabajos efectuados y la diligencia, puntualidad y celo demostrado en el servicio, será la única razón que justificar las promociones"⁸⁵.

Poco después de esta nota, en ocasión del tratamiento del presupuesto para 1924, Le Bretón podría afirmar "que desde su actuación al frente de la cartera

⁸³ De acuerdo al Decreto 9-1-23 publicado en B.O. 22- 01-23 p. 479, decreto 24-1-23 publicado en B.O. del 24-2-23 p.495, decreto 9-2-23 publicado en B.O. del 28- 2-23 p. 566, decreto 23-2-23 publicado en B.O. del 8- 3-23, decreto del 9-2-23 publicado en B.O. de 13-4-23 p. 335, decreto 10-4-23 B.O. del 27-4-23, etc.

⁸⁴ Véase *La Prensa* 16-7-24 p. 13.

⁸⁵ Véase *La Prensa* 15-5-23 p. 12.

había combatido el funcionarismo y podado todo cuanto era necesario"⁸⁶
Considero que dos semanas después el ministro daría por terminada la reorganización mediante un decreto en el que se producían 22 nombramientos (algunos de ellos ex-empleados) y 200 promociones⁸⁷. Junio fue un mes agitado, según resolución ministerial se aprobó el reglamento e instrucciones para el personal de Defensa Agrícola y la impresión y distribución de 5000 ejemplares⁸⁸. Esto se completará meses más tarde cuando se disponga que los nombramientos, promociones y remociones se hacen por resolución del ministro⁸⁹.

La reestructuración de la Dirección General de Tierras

Ya en la Memoria de 1923 se informaba "La Dirección General de Tierras ser reorganizada en breve, a fin de que pueda responder en forma amplia a su objeto; los organismos principales subsistirán ampliados. Se ha creado una asesoría técnica que tiene a su cargo estudios de fundamental importancia"⁹⁰. Por decreto presidencial del 19/01/27 quedó establecido el reglamento interno de la Dirección General de Tierras, que fija las siguientes divisiones, separadas a su vez en secciones y éstas en oficinas;

- I. Dirección
- II. Secretaría
- III. Asesoría Letrada
- IV. Asesoría Técnica
- V. Geodesia
- VI. Inspección
- VII. Registro
- VIII. Contabilidad
- IX. Bosques y yerbales

⁸⁶ Reproducido en *La Prensa* del 13-6-23 p. 8.

⁸⁷ Véase Decreto 30-6-23 publicado en *B.O.* 11-8-23 p. 343.

⁸⁸ Véase Resolución Ministerial del 13-6-23 publicada en *B.O.* del 3-7-23 p. 52.

⁸⁹ Según Decreto 25-2-24 *B.O.* del 21-5-24 p. 724-5.

⁹⁰ Véase *Memoria del Ministerio de Agricultura* de 1923 p.153-4.

X. Sección Independiente de Talleres

XI. Personal de Servicio

Pero lo más importante del caso no son las divisiones adoptadas por esta repartición sino las pautas organizativas pueden extraerse de su reglamento. Las oficinas podían ser divididas en mesas de trabajo si así conviniera al mejor servicio. La oficina se consideraba el núcleo elemental de trabajo, cuyos empleados deben poder encarar indistintamente sus labores. Las divisiones en cambio se consideraban a cargo de trabajos centralizados especiales. La cantidad de empleados de cada división debía ser determinada anualmente según necesidades del plan de trabajo. Es muy interesante notar los principios básicos de organización que se tomaron como base en la elaboración de esta reestructuración:

- a) Descentralización de las funciones principales
- b) Autonomía y responsabilidad de los servicios
- c) Armonía del trabajo
- d) Contralor de los servicios
- e) Seguridad en eficaz desempeño, en calidad y cantidad
- f) Consideración y estímulo al personal
- g) Independencia de la Dirección General en el manejo de todos los servicios

que fundamentalmente le afecten⁹¹

Los cambios en la estructura del Ministerio de Agricultura

La más reciente modificación en la estructura de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional antes de 1922 tuvo lugar en 1898, cuando se vota la ley 3727 que organiza los ministerios nacionales y aumenta su número a ocho, creando el Ministerio de Agricultura. El Departamento Nacional de Agricultura dependiente del Ministerio del Interior fue creado a través de ley del 21/07/1871 sobre una

⁹¹ Véase *Reglamento de la Dirección General de Tierras*. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1929, p. 5.

propuesta de ley de Domingo Faustino Sarmiento (inspirada en la organización agrícola estadounidense) auspiciada por Dalmacio Vélez Sarsfield y Adolfo Alsina. Por decreto del 21 de marzo de 1892 se fusiona con la Oficina de Tierras y Colonias, el Museo de Productos y la Comisaría de Inmigración creando el Departamento de Agricultura, Tierras e Inmigración, que el 9 de octubre de 1893 pasa a depender del Ministerio de Hacienda. A continuación depender por breve lapso del Ministerio de Relaciones Exteriores y luego se incorporara al Ministerio de Justicia, Educación y Culto.

En 1897 el Departamento de Agricultura, Tierras e Inmigración se transforma en Oficina Nacional de Agricultura que será elevada a rango de Ministerio y organizada por decreto del 25 de octubre de 1898. Comprende una subsecretaría y cuatro direcciones: tierras y colonias, agricultura y ganadería, industrias y comercio e inmigración (la división en estos rubros se basa en los ministerios de Alemania e Italia). Las características básicas responden al modelo francés y su carácter técnico-administrativo a su par estadounidense⁹². Por decreto del 25 de octubre de 1904 se agrega la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología.

En 1912 se produce una reorganización que eleva el número las divisiones internas de 6 a 12, compuestas por una subsecretaría y once Direcciones a saber; se conservan las de Minas, Geología e Hidrología; Tierras y Colonias; Industria y Comercio e Inmigración, se divide la de Agricultura (que pasa a llamarse Agricultura y Defensa Agrícola por la incorporación de esta última Comisión) de la de Ganadería, se elevan a la categoría de Dirección la Oficina de Patentes y Marcas de Fábrica y la Oficina Meteorológica Argentina, la División de Estadística y Economía Rural y las Secciones de Enseñanza Agrícola y Laboratorios e Investigaciones Agrícola-Ganaderas⁹³. Por decreto de 18/08/16 se organiza la Dirección General del Registro Agrícola y Ganadero, de acuerdo a lo dispuesto por la ley de Prenda Agraria 9644 del 30/09/14. Salvo la creación por decreto del 3 de

⁹² Los datos han sido extraídos de la obra de Noemí Girbal de Blacha, *Historia de la agricultura argentina a fines del siglo XIX (1890-1900)*. Buenos Aires, Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1982, pp.12-23.

⁹³ Según la *Memoria presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura Dr. Adolfo Mugica: 1912*, Buenos Aires, Talleres de Publicaciones de la Oficina Meteorológica Argentina, 1913, *passim*.

Junio de 1922 de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, esta es la estructura que se mantiene hasta la asunción del Gobierno de Alvear. Algunas iniciativas de importancia durante la presidencia de Yrigoyen fueron el proyecto de reglamentación para la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola y la reconstitución de la Sección Mutualidad y Cooperación, creada en 1913 en la órbita de la Dirección General de Economía Rural y Estadística y eliminada dos años después.

II.3.2.La creación de la Dirección de Administración

La ley número 11.260 de presupuesto para el año 1923 estableció en su artículo 13: "Queda facultado el Poder Ejecutivo para refundir las oficinas que desempeñen funciones análogas en la Administración, siempre que importe una economía y no perjudique el buen servicio". En el caso del Departamento de Agricultura, esta refundición de oficinas tomó cuerpo con la creación de la Dirección de Administración, a través del decreto del 26/04/23⁹⁴. Esta absorbió el personal y reas de competencia de los servicios administrativos de las diferentes Direcciones. Según se fundamentaba en el mismo decreto, el desdoblamiento de la administración en distintas dependencias dificultaba la fiscalización y contralor de las mismas e impedían la realización de "una efectiva gestión económica", distraendo a las oficinas técnicas de sus funciones específicas. La Dirección de Administración centralizó a partir de entonces, la percepción de los fondos (tanto los asignados por presupuesto y leyes especiales como los recaudados por el propio Ministerio) y el contralor de la inversión del Departamento. La organización de esta Dirección quedó establecida a través de un decreto del 10/06/24⁹⁵, a saber;

-1ra. División: Secretaría

1ra. Sección: Despacho

⁹⁴ Publicado en B.O. del 21/05/23, p. 401.

⁹⁵ Publicado en B.O. del 30/07/24, p. 854-5.

- 2da. Sección: Inspección y Delegaciones
- 3ra. Sección: Adquisiciones y Contratos
- 4ta. Sección: Talleres, Depósitos y Suministros
- 2da. División: Contaduría
- 1ra. Sección: Liquidaciones y Despacho
- 2da. Sección: Teneduría de Libros
- 3ra. Sección: Rendiciones de Cuentas
- 3ra. División: Tesorería
- 1ra. Sección: Movimiento de Fondos y Valores
- 2da. Sección: Cargas

II.3.3. La modernización de la Dirección de Economía Rural y Estadística

Reflexionaba el Ministro de Agricultura en 1923: "Las estadísticas agrícolas deben servir de guía en la orientación de la producción; pero, para que así sea, es necesario que, además de fidedignas y verídicas, sean dadas a conocer en tiempo oportuno. De lo contrario, son simples datos de valor histórico. Con este propósito en vista, se creyó indispensable reorganizar nuestro servicio de estadísticas, y a ese objeto se contrató al especialista don León M. Estabrook, jefe de Estadística Agrícola del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, quien ya ha reorganizado ese servicio en forma práctica y eficaz."⁹⁶

Previamente, ya se habían introducido modificaciones en esta dirección. Se estableció el servicio de Censo Ganadero por decreto del 9 de noviembre de 1922, con el objeto de levantar el censo con el stock, realizar el archivo del material censal y brindar los informes correspondientes. Incluso, paralelamente a la labor de este especialista, a través de la resolución Ministerial del 7-09-23, se dispone la creación de la Junta de Eficiencia, encargada del estudio, clasificación y proyecto del escalafón del personal de la Dirección. Sin embargo, puede sostenerse que el principal peso de la reorganización de esta Dirección estuvo a cargo de esta

⁹⁶ Ver *Memoria del Departamento de Agricultura correspondiente a 1923*, p. 8.

persona. La decisión de contratar a este profesional con contrato por un año y medio con una asignación de 15.000 dólares anuales⁹⁷ quedó plasmada en un decreto de fecha 30/11/22 por acuerdo de ministros⁹⁸.

El señor Estabrook se presentó y por decreto del 29-01-23 se estableció "Disponiéndose se facilite el cometido del comisionado Sr. León M. Estabrook (quien se presentó a la fecha) todos los elementos de estudio y personal necesario de la dirección y datos del resto de las direcciones"⁹⁹, completado con el decreto del 14-3-23 por el cual se le nombraba un traductor. Mediante resolución Ministerial del 6-9-23¹⁰⁰ se aprueba el programa estadístico y económico preparado por el comisionado y se obliga a funcionarios y empleados a colaborar con él para su instrumentación. En el mismo se detallaban dos reparticiones que dependerían directamente del Director, a saber: -Junta de Informaciones agropecuarias (a cargo de los informes sobre cultivos y campos y el pronóstico y cálculo de rea y producción agrícola, de stock ganadero y de productos ganaderos) -Consejo Económico y Estadístico (encargado del análisis e interpretación de los estudios agropecuarios y la consideración de toda reforma sobre métodos y plan de trabajos).¹⁰¹

Se determinó además, la incorporación de 1 estadístico rural por provincia o grupos de provincias y la Creación del cuerpo de corresponsales voluntarios, quienes en un número de 80.000 trabajarían ad-honorem (sólo recibirían el nombramiento oficial, una credencial y luego de 5 años un diploma por los servicios prestados) Varios fueron los beneficios obtenidos por la labor de Estabrook: la realización de inspecciones por todas las provincias (antes se realizaban sólo en la zona de los cereales); la incorporación de decenas de nuevos formularios requiriendo datos más exactos; el perfeccionamiento del

⁹⁷ Según se le informó al Diputado Leopoldo Bard y este lo exteriorizó en la Cámara con fecha 6/8/24, según consta en *D.S.C.D.*, Año 1924, Tomo III Sesiones Ordinarias, pg. 101.

⁹⁸ Publicado en el *B.O.* del 23/12/22, p. 61.

⁹⁹ Publicado en *B.O.* del 19-02-23 p. 366.

¹⁰⁰ Publicado en *B.O.* del 03-10-23 p. 71

¹⁰¹ Reflejado en un artículo de *La Prensa* de fecha 5- 10-23, junto a la creación de seis nuevas divisiones técnicas que integraban un programa de labor reducido, pues el definitivo se ejecutaría gradualmente y debía integrar el nuevo presupuesto.

Boletín Mensual de Estadística Agropecuaria el cual, al contar con información mucho más completa y actualizada debió duplicar su tiraje para satisfacer el interés producido; la publicación de pronósticos de área sembrada y producción; la elaboración de estadística retrospectiva del decenio anterior y su publicación a través de cuadros estadísticos "de acuerdo al tecnicismo moderno, novedosos para nuestro país, por cuanto es la primera vez que se confeccionan".¹⁰²

Sin embargo, esta labor y la de otros profesionales extranjeros fue seriamente cuestionada en ámbitos parlamentarios y periodísticos. Se produjeron pedidos de informes en el Congreso¹⁰³ y artículos adversos en la prensa¹⁰⁴. De cualquier modo, la reorganización pergeñada por Estabrook se mantuvo sin modificaciones hasta 1927, cuando se creó un Sección denominada "Registro, inspección y fomento de cooperativas" que absorbió el personal y materiales del Servicio de Mutualidad, Cooperación y Seguros dependiente de la Sección de Economía Rural¹⁰⁵ y amplió sus funciones, para acompañar a la nueva ley de cooperativas (1926)

II.3.4. La autonomización y desarrollo de la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Salvo algunos indicios anteriores, podría decirse que el descubrimiento oficial del petróleo en la República Argentina tuvo lugar en Comodoro Rivadavia en 1907. Algún tiempo después, a través del decreto del 24/12/10 y en cumplimiento de lo prescripto por la ley 7.059 se crea la Dirección General de la Explotación de Petróleo en Comodoro Rivadavia, bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura. Estos yacimientos fueron dirigidos por una comisión administradora hasta que en 1917, por desintelencias con el entonces Ministro de Agricultura Honorio Pueyrredón, fue sustituida por un funcionario con rango de gerente. Se

¹⁰² *Memoria del Ministerio de Agricultura de 1923*, p.16.

¹⁰³ El pedido de informes tiene fecha 23/6/24 y figura en el *D.S.C.D.*, Tomo I Sesiones Ordinarias Abril 1-Junio 27 de 1924 p. 434-5. La respuesta se encuentra en el tomo y p. citadas en la nota 17.

¹⁰⁴ *La Prensa* critica la incorporación de estos técnicos en un editorial del 6-7-24 p. 7 y previamente había destacado errores de estadística en el Ministerio de agricultura en su edición del 16-2-24 p. 11, considerándolas inadmisibles en tanto "en su repartición existe un técnico estadígrafo contratado en el extranjero".

¹⁰⁵ Según Decreto del 10-02-27 publicado en *B.O.* del 5-4-27 p.111-2.

sucedieron en el puesto varios gerentes bajo dependencia directa del Ministro de Agricultura hasta que se nombró a Joaquín Spinelli Director General Interino a partir del 18-01-21. A continuación de Yrigoyen creó por decreto del 3 de Junio de 1922 la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y se presenta en la Cámara de Diputados un proyecto de nacionalización de las minas de petróleo, hierro y hulla y la expropiación de las ya concedidas a particulares¹⁰⁶. La gestión de Yrigoyen había fracasado en la explotación de los yacimientos estatales mientras los *trust* extranjeros se expandían rápidamente, y su proyecto de 1919 de centralizar la jurisdicción sobre las concesiones petroleras provinciales en la esfera del gobierno nacional no recibía consideración por parte del Congreso. Esta situación se revertiría con el gobierno de Alvear, que "no sólo tendió claramente a restringir la operación de las compañías petroleras extranjeras sino que también revitalizó a YPF colocándola al mando del coronel Enrique Mosconi, consagrado oficial que consideraba que el desarrollo de la industria petrolera estatal era un asunto que merecía la más alta prioridad nacional"¹⁰⁷.

Alvear estaba decidido a llevar adelante la expansión de la producción petrolífera estatal. En 1923, el Poder Ejecutivo solicitó \$ 20.000.000 destinados a instalar destilerías e intensificar la explotación y presentó dos proyectos de ley que incluían la propiedad privada de todos los yacimientos del país por parte del Estado nacional, limitaba concesiones y permitía determinar la caducidad de las mismas y el pago por parte de los concesionarios de un canon e impuesto a la producción¹⁰⁸. El Congreso rechazó estas propuestas, pero Alvear respondió con dos decretos en Enero de 1924 ampliando la reserva fiscal en Chubut, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego a 32.830.000 hectáreas y estableciendo normas para la tramitación de los pedidos de cateo en las zonas no reservadas. Frente al rechazo del pedido de fondos adicionales por parte Congreso, Alvear decidió que YPF construyera su propia refinería a través de la

¹⁰⁶ Véase *Historia de Y.P.F. y de la labor parlamentaria que le ha dado sustento*, Buenos Aires, Honorable Senado de la Nación, 1993, p. 67 y ss.

¹⁰⁷ Carl E. Solberg, *Petróleo y Nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 1982, pp. 121-122.

¹⁰⁸ Véase C.A. Mayo, O.R. Andino y F. García Molina, *La diplomacia del petróleo (1916-1930)*. Buenos Aires: CEDAL, 1983, p. 41.

Bethlehem Steel Corporation de los Estados Unidos, prestándole 14,2 millones de pesos en letras del Tesoro a los que se sumarían en 1925 10,7 millones adicionales. El punto más alto de su política se alcanzaría en 1927, con la media sanción de la ley petrolera¹⁰⁹.

La determinación de Alvear con respecto a este tema se potenció en la acción del Ministro de Agricultura Le Bretón, quien con su conocida energía tomó frente a las compañías extranjeras el papel de responsable de la agresiva política petrolera gubernamental. Representantes de la Standard y la *Anglo-Persian* se quejaron frente al cónsul estadounidense W. Henry Robertson de la "actitud inamistosa" de Le Bretón "respecto de toda operación petrolera que entonces llevaban a cabo las empresas extranjeras", y que en su estancia como embajador en USA "había adherido a teorías sobre el control gubernamental y la regulación de las industrias privadas que todavía no podrían introducirse en la Argentina con beneficios para los interesados"¹¹⁰ Agustín P. Justo, nombrado Ministro de Guerra, presentó a Alvear al Coronel Enrique Mosconi, entonces a cargo del Servicio Aeronáutico del Ejército. "El presidente pensó aprovechar la conocida habilidad organizativa de Mosconi designándolo ministro de Obras Públicas, pero, a instancias de Justo, lo nombró Director General y Presidente de la Comisión Administrativa de YPF"¹¹¹ según decreto del 19 de octubre de 1922. A Mosconi se le atribuiría no sólo una exitosa gestión, sino además la formulación de una ideología de nacionalismo petrolero que influiría notoriamente en la política económica posterior¹¹².

La eficaz colaboración entre Alvear, Le Bretón y Mosconi, junto a las medidas de racionalización y reorganización de personal adoptadas por éste último que han sido analizadas previamente, son factores determinantes del acelerado desarrollo de YPF. Pero además, se relaciona primordialmente con el otorgamiento de una amplia autonomía a la nueva estructura, un criterio

¹⁰⁹ Véase Solberg, *op. cit.*, p. 141-141 y ss.

¹¹⁰ Las apreciaciones son reproducidas *ibidem*, p. 157.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 130.

¹¹² Véase Orieta Favaro y Marta B. Morinelli, *Petróleo, Estado y Nación*. Buenos Aires: CEDAL, 1991, p. 69.

administrativo particularmente novedoso e interesante. Ya en comunicación dirigida al ministro de agricultura el 18-11-22 Mosconi denunciaba "Falta de reglamentación y de disposiciones internas que regularan los procedimientos y aseguraran la buena marcha de las tramitaciones [...] Estado deficiente de la contabilidad y atraso de la misma; la organización de la Contaduría no respondía a las necesidades de la administración [...] La repartición presentaba un estado financiero que podía calificarse de malo; carecía de presupuesto que regulara su marcha"¹¹³. Luego de un viaje de inspección realizado en Diciembre de 1922, Mosconi presenta un informe detallado al Ministro de Agricultura el 23/02/23, con sus sugerencias para superar la situación; consideraba básicamente que la fórmula original de ministro y dirección general tenía por resultado la falta de centralización de la toma de decisiones y que esto causaba las deficiencias y perturbaciones observadas¹¹⁴.

De acuerdo a Solberg "El presidente Alvear respondió comprensivamente al plan de reorganización de Mosconi y el 13 de abril de 1923 dictó un decreto otorgando completa autonomía administrativa a YPF, sin que eso impidiera que técnicamente, formara parte del Ministerio de Agricultura. Según los términos del decreto de Alvear, el presidente tenía derecho a designar una Comisión Administrativa de seis miembros y un director general para YPF. La comisión debía decidir todos los asuntos por mayoría de votos; el director general, que como director ejecutivo presidía las sesiones de la Comisión, votaba solo en caso de empate. Según los términos de la nueva organización, YPF requería la aprobación ministerial de su presupuesto anual y de compras mayores que requirieran el uso de créditos; por lo demás era la Comisión Administrativa la que controlaba todos los asuntos. Mosconi juzgó que la 'amplia autonomía' de este esquema organizativo fue uno de los factores básicos del éxito posterior de YPF"¹¹⁵.

¹¹³ Véase Enrique Mosconi, *Obras*. Buenos Aires: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1984, p.43.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 49.

¹¹⁵ Véase Solberg, *op. cit.*, pp. 139-140.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Marcelo Torcuato de Alvear, incorporado al Congreso de la Nación como diputado luego de las elecciones de 1912 participó en un sólo debate político y protagonizó contadas intervenciones. Limitó su labor legislativa a la presentación de un solo proyecto acerca de la reglamentación del servicio civil, lo que brinda una pauta de la importancia que el tema tenía para él. A poco de elegido para la primera magistratura, el ala aristocrática de su partido se vio notoriamente beneficiada en la composición del gabinete, por lo que podía esperarse que de ella obtuviera el sustento necesario para su gobierno.

El principal reclamo de este sector era la disminución del nivel de gasto público mediante la eliminación de los cargos que Yrigoyen había creado con fines electorales. Alvear trataría de satisfacer esta demanda en lo inmediato, pero por sus convicciones personales deseaba además llevar a cabo una profunda reorganización administrativa para conformar un aparato burocrático que le permitiera realizar una gestión eficiente. Pero cuando Alvear asume la presidencia de la Nación se encuentra, básicamente, con dos elementos que condicionan severamente la viabilidad de su proyecto de reorganización de la administración pública.

El primero, de 105 carácter estructural, es el aparato burocrático preexistente. El mismo virtualmente carecía de marco jurídico para encuadrar sus funciones y se encontraba signado por una prolongada tradición de patronazgo estatal. El segundo elemento es el contexto económico-político de su gobierno, que si bien podría calificarse a primera vista como un fenómeno coyuntural, comprende una crisis económica de características cíclicas que anuncia el fin de un modelo económico y asimismo, la escisión de un partido político que se encontraba en estado de latencia desde mucho tiempo atrás.

Se ha visto que en reiteradas oportunidades desde mediados de la década del '70 del siglo pasado hasta vísperas de la administración Alvear se presentaron

diversos proyectos en el Congreso de la Nación acerca de la reglamentación del empleo público complementados por la realización de estudios acerca de la legislación del servicio civil en el extranjero. Los mismos no habían prosperado, no lo harían durante la segunda presidencia radical pese a la privilegiada atención que las autoridades otorgarían al tema y recién obtendrían sanción mediante un decreto-ley en 1957.

Resulta válido preguntar: ¿cuáles fueron las causas de esta demora de más de ochenta años? Es lógico pensar que si numerosas iniciativas no fueron consideradas durante un período tan extenso, esto se debió a que su vigencia podría haber vulnerado determinados intereses. Los anteproyectos de ley presentados proponían ex menes de admisión, condiciones requeridas para ser empleado nacional, fijación de un escalafón, determinación de jubilaciones, procedimientos disciplinarios, pensiones para viudas y huérfanos, régimen de licencias, ascensos, etc. Las características de cada uno variaban, pero todos hacían pivote en un punto: la estabilidad. Sin lugar a dudas, los propios empleados públicos no rechazaban la idea de estabilidad en sus puestos, muy por el contrario.

Se manifestaron en este sentido en los Congresos Nacionales del Empleado Público en 1910 y 1927, lo reclamaban sus organizaciones gremiales como la Liga de Empleados Nacionales y la recién creada Asociación de Trabajadores del Estado, incluso llegaron a presentar su propio anteproyecto en el Congreso en 1919, basado en el que Alvear había propuesto años antes. Cuando el Presidente del Comité Capital de la UCR y a la vez Director del Hospicio de La Merced en 1922 invitaba los empleados del mismo a votar a su partido, utilizaba como argumento el proyecto de ley de sueldos; "Con esta ley nadie podrá sacarlo de su empleo".

Como sostiene Halperín Donghi, la inestabilidad habría irrumpido en la seno de la administración pública argentina junto con la primera junta de gobierno,

haciendo desaparecer las magistraturas regias que perduraban por toda una vida, sometiendo a los funcionarios al poder revolucionario, alejando toda posibilidad de que reconocieran una "solidaridad de intereses" que los abroquelara nuevamente contra el pueblo. La inestabilidad no beneficiaba a los que ya se encontraban desempeñándose en la administración pública. En el marco de la ardua construcción de un Estado Nacional y con frecuente escasez de recursos, la capacidad de asimilación de personal era limitada y la existencia de la inestabilidad se transformó entonces en un recurso imprescindible para la satisfacción de los deseos de quienes pugnaban por entrar al sistema y, por sobre todas las cosas, para la obtención de réditos electorales por parte del gobierno de turno.

De este modo se fue configurando una tradición de patronazgo estatal dirigida a todos los niveles sociales e instrumentada por los gobiernos del más diverso tenor político. Reclutamiento electoral: trabajo a cambio de que los peones de la Municipalidad o el ferrocarril votaran a favor de determinada fórmula; o un puesto para que un miembro de la élite pudiera complementar su formación universitaria y hacer carrera en una repartición estatal. No asombra entonces que luego de la inmigración aluvial, con una clase media formada demandando mayor participación, la "regeneración moral", el acabar con los 108 favoritismos que habían imperado en este momento, se transforme en una exitosa bandera del radicalismo.

La política argentina se masificó a partir de la ley Saénz Peña; el desmesurado crecimiento del sistema de patronazgo estatal durante 1919-1922 es de algún modo la extensión de éste fenómeno a la administración pública.

Yrigoyen quería "reparar" décadas de discriminación en este sentido, conservar su clientela electoral, paliar en parte los efectos de la crisis producto de la gran guerra. El Estado no había podido (y no podría), absorber indefinidamente, dando lugar a un crecimiento desmesurado e insostenible de su estructura, a la totalidad

del personal incorporado en cada nueva gestión producto de compromisos políticos.

La inestabilidad se convierte así en la contracara ineludible del patronazgo estatal, sobre todo a partir de la extensión del sistema: Alvear atacando las usinas del personalismo en 1922; Yrigoyen purgando implacablemente a los adictos a Alvear¹¹⁶; Uriburu posteriormente despidiendo a su vez a los partidarios de Yrigoyen¹¹⁷. Este aparato burocrático cuya estructura se ha descrito en líneas generales, innecesariamente ampliado, inoperante, al borde del caos administrativo y presupuestario a fines del gobierno de Yrigoyen, no permitía la ejecución del sistema "a la europea", de "ocho presidente y un secretario general" que Alvear se proponía instrumentar para poder dedicarse de lleno a las tareas protocolares que tanto apreciaba y a su vez pasar a la historia como "un buen administrador". Debía ser reorganizado, y el recorte de personal sería un buen principio que a su vez complacería al antipersonalismo y por encima de todo, tendría una consecuencia práctica inestimable: superar las consecuencias de la crisis de posguerra.

Para poder evaluar más ajustadamente los logros de la reorganización administrativa, hay que dejar en claro una característica que signa el gobierno 1922-1928: el no intervencionismo estatal en economía. En este período previo a la crisis de 1929 y a los cambios que ocurrirían a este respecto en la década siguiente, esta prescindencia se ve reforzada por el estilo personal de gobierno de Alvear, que ha ocasionado que su gestión haya sido asimilada de algún modo a la de los gobiernos conservadores. Es por esto que hay que evaluar los éxitos y fracasos de las políticas públicas instrumentadas durante esta administración relativizándolas con un dato de la realidad: la evolución de la economía y las finanzas del país (negativas al comenzar el gobierno y altamente positivas al culminar el mismo) son ajenas -en lo fundamental- a cualquier esfuerzo

¹¹⁶ "Por ejemplo, el 22 de febrero de 1929 La Vanguardia informaba acerca del despido de 3.000 maestros cuyos sueldos corrían a cargo del gobierno nacional". Cito en Rock, *op. cit.* (1977), p. 244.

¹¹⁷ Frente a la crisis del '30, "Uriburu respondió con drásticas reducciones de los gastos públicos, despidiendo a 200.000 empleados del gobierno en Buenos Aires, entre 1930 y 1931". Cito en Rock, *op. cit.* (1985), p. 284.

gubernamental. La crisis ganadera se ve superada "naturalmente" mediante el aumento paulatino de la exportación de *chilled*, el traspaso de tierras de pastoreo a la explotación cerealera y la profundización de la tendencia a la mecanización. Las gestiones que se inician para obtener préstamos externos y afrontar la deuda flotante fracasan; la consolidación de la misma a través de capitales extranjeros sólo se materializa cuando la situación general mejora y se recupera la confianza. Los gastos que habían aumentado en la administración anterior enormemente continúan creciendo y el sistema de patronazgo que lo generó persiste; se logra superávit porque las rentas del estado -centradas en los ingresos de aduana como siempre, en tanto no se ha podido modificar la estructura tributaria- aumentan a medida que aumenta el intercambio.

La crisis ganadera es superada entonces, de manera "natural", pero no se ha modificado la estructura burocrática, y tampoco la necesidad de Alvear de constituir elementos eficientes para su gestión, que subsiste. Inesperadamente (o no tanto), el ala del partido que lo sustenta produce un giro de 360 grados en sus principios con respecto a esta materia cuando pasa de oposición interna del personalismo dentro de la UCR a virtual líder de la coalición oficialista; los reclamos para desprenderse de la totalidad de los empleados supernumerarios devienen en una presión constante sobre el Poder Ejecutivo para aumentar el nivel del gasto y convertir la provisión de puestos públicos en medio de nuevo reclutamiento electoral, pero esta vez en su provecho propio (actitud que torna algo hipócrita la inclusión del proyecto de "Estatuto del empleado público" dentro de la plataforma antipersonalista para las elecciones de 1928).

Las primeras escaramuzas parlamentarias con los yrigoyenistas, los reclamos de los punteros capitalinos en febrero de 1923, el cambio de filosofía del "grupo azul" (cuando a fines de ese mismo año habían perdido el control de la mayoría de los comités) y la posterior escisión del Radicalismo alejaran toda posibilidad de que la iniciativa de Alvear de sancionar la "Ley general de sueldos" se transforme en una realidad. El presidente mantendrá durante la mayor parte de

su gobierno una conflictiva relación con el Congreso que desestimó la realización de cambios profundos en la estructura del Estado; no considerar su proyecto de reforma constitucional de Agosto de 1923 (que le hubiera permitido - con anuencia parlamentaria- modificar la organización de los ministerios, subdividiéndolos o aumentando su número).

Agotada la viabilidad política de la reorganización, de nada valdrá apelar a argumentos pretendidamente científicos para obtener la aprobación de las leyes de presupuesto, como ser copiar las últimas reformas que en tal sentido habían tenido lugar en Estados Unidos. El trámite de aprobación de las leyes de presupuesto ser angustioso y estéril; el de 1923 fue un presupuesto que informaba (y al no efectuar modificaciones de hecho convalidaba) acerca la situación con la que se había encontrado el nuevo gobierno al iniciar su mandato. El proyecto de presupuesto para 1924 elaborado durante casi un año mediante una comisión especial del ministerio de Hacienda y participación del resto de los departamentos nunca entrar en vigencia, en tanto el correspondiente al año anterior ser sucesivamente prorrogado hasta 1926. El presupuesto de 1927 sólo aumentar el volumen de las partidas, disminuyendo en el futuro la necesidad del uso del desprestigiado recurso de acuerdos ministeriales para hacer frente al aumento de los gastos. Ni siquiera incorporar la muy práctica propuesta de escalafón administrativo, que hubiera reducido a 30 categorías las 453 asignaciones y leyendas de empleos diferentes con 53 variedades de sueldos.

En este contexto, Alvear debió desempeñarse con delicado equilibrio; apoyarse en el antipersonalismo para poder gobernar pero a su vez conservar la distancia necesaria para mantener viva la posibilidad de reunificación de su partido; satisfacer (a medida que la recuperación económica lo permitiera) las necesidades de aumento progresivo del gasto que éstos le reclamaban pero no permitir que este se elevara por encima de los niveles que consideraba manejables y apropiados. Y fundamentalmente, resignar sus pretensiones de incorporar a la legislación las iniciativas que configuraban la reorganización

administrativa que proponía, para conformarse con implementar medidas a este respecto en lo que era su órbita de influencia más cercana: los ministerios.

El análisis de una de estas reparticiones, en este caso el Ministerio de Agricultura, permite verificar y comprender mejor las tendencias que se han señalado para el conjunto de la administración Alvear. En primer término, en lo que respecta al recorte de personal que tuvo lugar a principios de su gobierno y que en el ámbito del Ministerio de Agricultura afectó en particular a la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola. Su situación fue objeto de pedido de informes en el Congreso. La Prensa y La Nación denunciaban a esta repartición como núcleo del personalismo; hacia 1927 un estudio de economistas de la Universidad de Buenos Aires demostraba que la elección de este ámbito como destino para el clientelismo proselitista databa de muchos años antes, que incluso desde gobiernos conservadores los gastos de esta Dirección duplicaban los presupuestados y que se cubrían con leyes especiales y abultados acuerdos de ministros.

A pesar de que esta situación era vox populi, es difícil determinar las razones de esta elección. La Defensa Agrícola tenía por función combatir la langosta (adjudicando a los agricultores barreras de hierro galvanizado o cinc para detenerlas, y en menor medida la utilización de cortinas de humo), elaborar y promover el uso del sulfuro de calcio como insecticida, orientar mediante la propaganda y supervisar la destrucción de vizcacheras y hormigueros, etc. Una hipótesis plausible para justificar el destino de esta Dirección debería considerar varios elementos: que de por sí era la repartición más numerosa de acuerdo a los cargos asignados por presupuesto (casi la mitad de la totalidad de empleados del ministerio); que trabajar en esta sección requería una calificación menor que en otras direcciones de carácter más técnico; que la supuesta dispersión por la campaña de sus miembros para llevar a cabo sus funciones específicas podría dificultar el percibir que un número similar a la cantidad de empleados que se desempeñaban efectivamente en el ministerio (casi tres mil en cierto momento del

gobierno de Yrigoyen) sólo se presentaban a cobrar los sueldos y no desempeñaban tarea alguna (y quien sabe, tal vez evitar que atestaran las oficinas del edificio de Paseo Colón); que la defensa de la principal fuente de ingresos de la Nación siempre se convertía en un argumento válido para justificar gastos extraordinarios, etc.

La gestión Le Bretón fue implacable a este respecto; ni la sentada de 300 amotinados frente a su despacho, ni la gestión personal del Vicepresidente de la Nación González y del presidente de la Cámara de Diputados pudo detener el alejamiento de la totalidad de los empleados supernumerarios (la mitad de los empleados existentes). La consecuencia inmediata fue que se extinguió completamente la necesidad de acuerdos de ministros autorizando partidas adicionales para esta repartición durante todo el año 1923, para regocijo de La Prensa y La Nación y los miembros del antipersonalismo.

Las idas y venidas de este proceso, la asombrosa conversión de "exoneraciones" en "renuncias" para permitir un futuro reingreso al servicio o el disfrute de una jubilación sólo desnudan cuan arraigado estaba el sistema de patronazgo y cuan desarrollada estaba esta mentalidad prebendaria en sus partícipes. El recorte de personal supuso una disminución localizada y efímera del gasto, con fines cuasipublicitarios. El criterio de integración que prevaleció en el manejo de recursos que supuso la centralización de las diferentes administraciones en una sola Dirección de Administración, tuvo como beneficio inicial no distraer el personal y medios de las diferentes direcciones de sus funciones técnicas y aumentar el control. Posteriormente, las cifras indican que la recaudación del Departamento de Agricultura durante 1923 alcanzó \$ 3.138.958,02 y lo invertido \$ 20.952.315,51. Al culminar el quinquenio, las cifras fueron de \$ 9.767.446,13 y \$ 33.550.508,30 respectivamente; es decir, un aumento del 211,17% en la recaudación y del 60,13% en la inversión. Esta imagen de ingresos creciendo abultadamente por sobre los egresos se revierte si se toman cifras absolutas; mientras que la recaudación creció sólo \$ 6.628.488,11,

los egresos aumentaron \$ 12.598.192,79, por lo que el mantenimiento del Departamento de Agricultura insumía al país \$ 5.969.704,68 m s que al comenzar el quinquenio. Es decir la evolución de las cuentas de este ministerio no se sustrae (sino que confirma en líneas generales) la imagen de aumento progresivo del gasto vinculado a condicionamientos del contexto político-económico analizados anteriormente para el conjunto del gobierno.

Sin legislación para encuadrar el desempeño de los funcionarios públicos, Le Bretón implementar a partir de sus atribuciones, mediante resoluciones internas y circulares, el espíritu de la reforma que Alvear deseaba llevar a cabo, privilegiando particularmente los antecedentes de los empleados al determinar ascensos y desalentando la presentación de recomendaciones, que era el método habitual para obtener promociones. La conflictiva relación de la administración Alvear con el Congreso también afectaría a la gestión Le Bretón. El 117 rechazo de su iniciativa de reforma del régimen de propiedad de la tierra condiciona severamente la refuncionalización de los servicios ministeriales. Sólo es posible especular sobre la orientación que esta debería haber adquirido de contar con este instrumento legal y de haber existido además la voluntad política de emplearlo hasta sus últimas consecuencias.

En cambio, las modificaciones a las diferentes secciones del Ministerio se destinaron a mejorar el auxilio al colono-agricultor, en particular al que participaba del proceso de colonización que se producía en ese momento en los territorios nacionales. A este fin se dirige la creación de nuevos laboratorios en el norte, la creación de una Secretaría Técnica para divulgar los más recientes avances en genética vegetal y selección ganadera, la ampliación de medios de la Sección Propaganda e Informes en lo que hace a responder a las consultas del público (cerca de dos millones y medio de folletos cumpliendo el objetivo de propagar "los beneficios de la vida rural" sólo en 1923), y el crecimiento de la Dirección de Meteorología con la difusión diaria de su "Carta del Tiempo".

La reestructuración de la Dirección de Economía Rural y Estadística puede asimilarse a estas últimas iniciativas, pero por diversas razones merece un párrafo aparte. En la reorganización de este inciso pueden verificarse las mismas motivaciones que llevaban a Alvear a presumir de la "elaboración científica" de sus proyectos de leyes de presupuesto. Incluso, la fuente de inspiración es análoga: los Estados Unidos, país el cual Le Breton conocía muy bien a partir de su experiencia como embajador. La contratación de un estadígrafo extranjero y la constante autorización de gastos adicionales para llevar a cabo sus propuestas reflejan el particular interés del ministro. No es casual que Le Breton destacara constantemente la actualización de las estadísticas y que intentara basarse en estos resultados al justificar aumentos en las partidas presupuestarias para su ministerio en ocasión de su tratamiento parlamentario (como tampoco lo es la insidia con la que algunos congresistas y la parte de la prensa criticaba la futilidad de sus esfuerzos en este sentido). El desarrollo de los servicios estadísticos era el emergente del boato científico con el cual pretendía revestir su gestión y al que no era ajeno la escrupulosidad con la que se elaboraban las memorias compuestas por abundantes datos y profusamente ilustradas con gráficos y cuadros comparativos.

Con esta referencia, se completa (por lo menos en lo que hace a sus manifestaciones más destacadas) el análisis acerca de la instrumentación de la reorganización administrativa durante el segundo gobierno radical en el caso del ministerio de Agricultura. Sólo resta considerar la perdurabilidad de los cambios producidos y tratar de extender en lo posible, la validez de estas consideraciones al resto de la obra de gobierno.

Las políticas instrumentadas por un gobierno pueden convertirse en tareas permanentes de las burocracias públicas, pero también pueden reducirse a programas de acción de limitada duración. Debe volverse al interrogante inicial; ¿qué es lo que ocasiona que los logros producidos por una reorganización administrativa instrumentada con determinación (cuyo resultado es que el

funcionamiento de un Ministerio sea calificado casi unánimemente como óptimo), desaparezcan seis años después y vuelva a caerse en la inoperancia? La sanción legal de una norma no garantiza su vigencia; puede no ser reglamentada y aún en el caso de que lo sea, puede desistirse de su aplicación. Pero sin duda este recurso otorga mayor posibilidad de perdurar a la política instrumentada de lo que garantiza el establecimiento de un reglamento interno o la emisión de un decreto fácilmente revocables, como los magros logros obtenidos en materia de carrera administrativa.

El abandono de la iniciativa primaria de acabar con el patronazgo estatal de raíz y la decisión (forzada por necesidades políticas) de conservar este sistema (aunque fuera bajo control) fue como mantener un organismo en estado de latencia (que con el recambio gubernamental eventualmente despertaría). Esto ocurre cuando el éxito circunstancial de una reorganización administrativa se basa en el voluntarismo; cesa la voluntad política del cambio, cesan los efectos del mismo. Si el cambio no es llevado hasta sus últimas consecuencias, impulsado por una sociedad civil consciente de su necesidad, no perdurar. Dice Oszlak que las políticas públicas deben ser vistas "...como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas".

¿Puede sostenerse que en 1922 la necesidad de la reforma del estado era una cuestión socialmente problematizada? Esta es la razón de fondo de la transitoriedad de la reorganización administrativa, más allá de la real limitación de la iniciativa legislativa del poder ejecutivo o las presiones emergentes del contexto político. El "fracaso" de la perdurabilidad de la reorganización conlleva implícitamente la "victoria" del sistema que pretendía orientar. Citando nuevamente a Oszlak, el éxito de "una maquinaria burocrática que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a designios e interacciones contenidos en una formulación abstracta".

Pero el fracaso no fue absoluto; y la excepción confirma la regla. El reglamento de la Dirección General de Tierras (el único entre una multitud de ellos que recibió tardía sanción legislativa) expone tibiamente la descentralización de las funciones principales, la autonomía y responsabilidad de sus secciones y la independencia de esta Dirección en el manejo de todos los servicios que fundamentalmente le estaban afectados. Resume de algún modo, la orientación general de la reorganización administrativa, de efímeros resultados.

El mismo criterio se aplicó en la reestructuración de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En este caso, la diferenciación estructural (especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos) se convirtió en la llave de una transformación que convertiría una explotación marginal de tamaño insignificante en la primera empresa estatal del mundo y además, en el mayor y más persistente logro de la administración Alvear. No puede analizarse esta reestructuración al mismo nivel que el resto de las instrumentadas en el Ministerio de Agricultura; su dimensión excede todo lo imaginable hasta ese momento.

El primer año del gobierno de Alvear el presupuesto para todo este Departamento fue de 16 millones de pesos; la solicitud al congreso de fondos para construir una refinería para YPF alcanzó los 20 millones (que se elevarían a casi 25 millones al llevar a cabo la construcción mediante el otorgamiento de créditos en letras del Tesoro). Pero no se trata sólo de una cuestión de volumen lo que diferencia a este caso del resto y lo que generó su éxito y perdurabilidad, sino que se combinaron diversos factores. La audacia de las medidas (el decreto que estableció la extensa reserva de explotación para el Estado, la vigorosa política contra los trust extranjeros, etc.), se potenció con la elaboración de un pensamiento nacionalista que, originado en el ejército, haría luego raigambre en el conjunto de la población cuando se convirtiera en bandera de la reelección de Yrigoyen e iniciaría un camino de continuidad que (con altibajos) sobreviviría a la inestabilidad política y a la alternancia de gobiernos de facto y de derecho durante

décadas, para probar de este modo que se puede otorgar una dirección específica al crecimiento de una formación social con finalidad propia como es la burocracia, siempre que las reformas no se efectúen a espaldas de la sociedad en su conjunto y respondan a sus intereses. En síntesis, que no todo es incertidumbre y conflicto, y que la planificación no es una utopía.

IV. BIBLIOGRAFIA

IV.1. FUENTES PRIMARIAS

IV.1.1. Documentos impresos

IV.1.1.1. Leyes y decretos

Anales de legislación argentina

Decretos Nacionales Gobierno Provisional de la Nación

Estatuto del Servicio Civil para los empleados, obreros y demás personal del Estado. Buenos Aires: Imprenta y encuadernación de la Cámara de Diputados, 1931.

IV.1.1.2. Debates parlamentarios e interpelaciones

Congreso Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Años 1922-1928.

Congreso Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Años 1922-1928.

IV.1.1.3. Informes de cuerpos ejecutivos

Memoria correspondiente al ejercicio de 1923 presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura T.A. Le Bretón. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1924.

Memoria correspondiente al ejercicio de 1924 presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura T.A. Le Bretón. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1925.

Memoria correspondiente al ejercicio de 1925 presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura Emilio Mihura. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1926.

Memoria correspondiente al ejercicio de 1926 presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura Emilio Mihura. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1927.

Memoria correspondiente al ejercicio de 1927 presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura Emilio Mihura. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1928.

IV.1.2. Memorias

Goldstraj, Manuel, *Años y errores; (un cuarto de siglo de política argentina).* Buenos Aires: Sophos, 1957. Mosconi, Enrique, *Obras del General Enrique Mosconi.* Buenos Aires: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1984.

IV.1.3. Colecciones de discursos y mensajes

Alvear, Marcelo T., *La palabra del presidente Alvear; 1922-1928.* Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1928.

Alvear, Marcelo T., *Presidencia Alvear (1922-1928); compilación de mensajes, leyes, decretos y reglamentaciones.* Buenos Aires: Editorial Pesce, 1928.

Alvear, Marcelo T., *Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Dr. Marcelo T. de Alvear al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional: mayo de 1923.* Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1923.

Alvear, Marcelo T., *Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Marcelo T. de Alvear al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional: mayo de 1925.* Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1925.

Alvear, Marcelo T., *Mensaje del Excelentísimo Señor 126 Presidente de la Nación Marcelo T. de Alvear al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional: mayo de 1926*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1926.

IV.2. FUENTES SECUNDARIAS

IV.2.1. Obras Generales

Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea (1862-1930); Historia de las Presidencias 1898-1930, Vol. 1, Segunda Sección*. Buenos Aires: El Ateneo, 1963

Cantón, Darío ; Moreno, José Luis ; Ciria , Alberto, *La democracia constitucional y su crisis*. Buenos Aires: Paidós, 1980.

Di Tella, Guido ; Zimelmann, M., *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires: EUDEBA, 1967.

Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos de historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu, s.d.

Ferrer, Aldo. *La economía argentina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

Germani, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

Levene, Gustavo, *Historia Argentina; Panorama costumbrista y social desde la conquista hasta nuestros días, tomo III*, Buenos Aires, Campano, 1967.

Ortíz, Ricardo M., *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Raigal, 1955.

Randall, Laura, *Historia económica de la Argentina en el Siglo XX*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983.

Rock, David, *Argentina 1516-1987 : desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Buenos Aires: Alianza, 1985.

Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, I. hasta 1943*. Buenos Aires; Emecé, 1981.

IV.2.2. Obras específicas

IV.2.2.1. La legislación del empleado público en Argentina y el mundo (1876-1922)

Bret, Elías, *Legislación del empleado público; contribución a su estudio*. Buenos Aires: Imprenta Ferrari Hnos., 1923.

Latzina, Francisco, *Proyecto de ley de empleos civiles; seguido de una versión castellana de las leyes que rigen la misma materia en Alemania y Austria-Hungría*. Buenos Aires: Compañía Sud-americana de Billetes de Banco, 1894.

Zapiola, José Matías... [et al.], *El extranjero en el desempeño de los puestos públicos*. Buenos Aires: Imprenta de la Revista Industrial, 1910.

IV.2.2.2. El ministerio de Agricultura y la política agraria (1890-1930)

Girbal de Blacha, Noemí M., *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930)*. Buenos Aires, CEDAL, 1988.

-----, *Historia de la Agricultura Argentina a fines del siglo XIX (1890-1900)*. Buenos Aires, Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1982

-----, *Política de tierras (1916-1930): ¿reforma, orden o "reparación" agraria?* Buenos Aires, CEDAL, 1989.

IV.2.2.3. Marcelo T. de Alvear y la segunda presidencia radical.

Alen Lascano, Luis C., *La argentina ilusionada: 1922-1930*. Buenos Aires: La Bastilla, 1975.

Alen Lascano, Luis C., *Yrigoyenismo y antipersonalismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.

Alonso, Beatriz, *La presidencia de Alvear*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983.

Ansaldi, Waldo, " La interferencia está en el canal; mediaciones políticas (partidarias y corporativas) en la construcción de la democracia en Argentina". En *Revista Crisis y Transiciones*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 1993.

Ansaldi, Waldo, "Reflexiones históricas sobre la debilidad de la democracia argentina, 1880-1930". En *Anuario*, Segunda época, Nro. 12. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, s.d.

Ansaldi, Waldo, "¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la ley Sáenz Peña; 1916- 1930". En Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo, Villarruel, José C., *Argentina en la paz entre dos guerras*. Buenos Aires: Biblos, 1993.

Luna, Félix, *Alvear*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

Molina, Raúl A., *Presidente Marcelo T. de Alvear*. Buenos Aires: B.V.C., 1965.

Molinelli, N. Guillermo, *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Rock, David, *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu, 1977.

IV.2.2.4. Marco Teórico: Burocracia y Estado

Ansaldi, Waldo, "Estado, partidos y sociedad en la Argentina Radical; 1916-1930". En *Cuadernos del CLAEH*, Año 14, Nro. 50. Montevideo: CLAEH, s.d.

Ansaldi, Waldo, *Estado y sociedad en la Argentina del siglo XIX*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, s.d.

Ansaldi, Waldo, Moreno, José Luis, *Estado y sociedad en el pensamiento nacional: antología conceptual para el análisis comparado*. Buenos Aires: Cántaro, 1989.

Bielsa, Rafael, *El cacique en la función pública*. Buenos Aires: Lajouane, 1928.

Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969.

Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.

Oszlak, Oscar, *La conquista del orden político y la formación histórica del Estado Argentino (1862-1880)*. Buenos Aires: Centro de Estudio de Estado y Sociedad, 1982.

-----, *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1990.

-----, *Políticas públicas y régimen político; reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1980.

-----, *Teoría de la burocracia estatal; enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1985.

Pereira Pinto, Juan Carlos, Danielian, Miguel, *Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires: El Coloquio, 1970.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992.

IV.2.2.5. Estudios bibliográficos

Bagú, Sergio, *Argentina 1875-1975: población, economía, sociedad; estudio temático y bibliográfico*. Buenos Aires: Solar, 1983.

Giacobone, Carlos, Gallo, Edith, *Manual bibliográfico sobre la Unión Cívica Radical*. Buenos Aires: Compañía Impresora Argentina, 1989.

IV.3. DIARIOS Y PERIODICOS

La Prensa

Boletín Oficial de la República Argentina

V. AGRADECIMIENTOS

A Hilda Sábato, por su dirección y apoyo.

A Joel Horowitz, por haber leído mi tesis y citarla.¹¹⁸

A Marcos Schiavi, por mantenerme vinculado con la Historia.

Y un agradecimiento especial a mi familia (Adriana, Sofía, Lucio y Lola) porque sin ellos nada tendría sentido.

¹¹⁸ *Argentina's Radical Party and Popular Mobilization, 1916-1930*. University Park, PA: Penn State Press, 2008, p. 92.

VI INDICE

<u>I. INTRODUCCION.....</u>	<u>2</u>
<u>I.1. TEMA.....</u>	<u>2</u>
<u>I.2. ESTADO DE LA CUESTION.....</u>	<u>2</u>
<u>I.3. HIPOTESIS.....</u>	<u>3</u>
<u>I.4. OBJETIVOS.....</u>	<u>3</u>
<u>I.5. LIMITES PROPUESTOS.....</u>	<u>4</u>
<u>I.6. METODOLOGIA UTILIZADA.....</u>	<u>4</u>
<u>I.7. FUENTES CONSULTADAS.....</u>	<u>4</u>
<u>II. LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA (1922-1928).....</u>	<u>5</u>
<u>II.1. LOS CONDICIONANTES DE LA REORGANIZACION.....</u>	<u>5</u>
<u>II.1.1. El contexto político.....</u>	<u>5</u>
<u>II.1.2. La economía en la década del '20</u>	
<u>12</u>	
<u>II.1.3. La legislación del empleado público</u>	
<u>19</u>	
<u>II.1.4. El sistema de patronazgo estatal</u>	
<u>24</u>	
<u>II.2. LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL P.E.N.</u>	
<u>27</u>	
<u>II.2.1. La determinación personal de Alvear</u>	
<u>27</u>	
<u>II.2.2. El proyecto de ley general de sueldos (1922)</u>	
<u>29</u>	
<u>II.2.3. El sistema de patronazgo bajo la presidencia de Alvear</u>	
<u>33</u>	
<u>II.2.4. La situación del Presupuesto Nacional</u>	
<u>36</u>	
<u>II.2.5. Escalafón de empleados públicos y centralización administrativa</u>	
<u>38</u>	
<u>II.2.6. El proyecto de Reforma Constitucional</u>	
<u>39</u>	

<u>II.2.7. La reorganización en los diferentes ministerios</u>	
	<u>39</u>
<u>II.3 EL CASO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA</u>	
	<u>40</u>
<u>II.3.1. La racionalización y reorganización del personal del Ministerio</u>	
	<u>43</u>
<u>II.3.2. La creación de la Dirección de Administración</u>	
	<u>56</u>
<u>II.3.3. La modernización de la Dirección de Economía Rural y Estadística</u>	
	<u>57</u>
<u>II.3.4. La autonomización y desarrollo de la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales</u>	
	<u>59</u>
<u>III. CONSIDERACIONES FINALES</u>	
	<u>64</u>
<u>IV. BIBLIOGRAFIA</u>	
	<u>77</u>
<u>IV.1. FUENTES PRIMARIAS</u>	
	<u>77</u>

<u>IV.1.1. Documentos impresos</u>
<u>77</u>	
<u>IV.1.2. Memorias</u>
<u>78</u>	
<u>IV.1.3. Colecciones de discursos y mensajes</u>
<u>78</u>	
<u>IV.2. FUENTES SECUNDARIAS</u>
<u>79</u>	
<u>IV.2.1. Obras Generales</u>
<u>79</u>	
<u>IV.2.2. Obras específicas</u>
<u>80</u>	
<u>IV.3. DIARIOS Y PERIODICOS</u>
<u>82</u>	
<u>V. AGRADECIMIENTOS</u>
<u>83</u>	
<u>VI INDICE</u>
<u>84</u>	

