

De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años 30

Ana Virginia Persello

UNR/CIUNR/CEHP

El problema más general que preside la reconstrucción que intentaremos en esta presentación es la forma que adopta, en los años 30, la articulación entre la sociedad y el estado, las modalidades que asume la representación, la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, el lugar que ocupan en la diagramación de políticas y en la toma de decisiones que involucran al conjunto, el parlamento, las corporaciones, los funcionarios y los técnicos. El recorte elegido, en este caso, es recuperar una modalidad administrativa que, aunque tiene antecedentes, se despliega y, creemos, adquiere perfiles bien definidos, entre el golpe de septiembre de 1930 y el de junio de 1943: el desarrollo de organismos consultivos, juntas y comisiones asesoras del Poder Ejecutivo, algunas integradas por técnicos, pero las más, por funcionarios y representantes de intereses sectoriales, cuyas funciones eran amplias e incluían la elaboración de proyectos que serían sometidos al parlamento para aportar soluciones a una amplia gama de problemas –diría que casi la totalidad de la agenda de los gobiernos de la década-: la producción, la comercialización, el régimen financiero, el sistema tributario y la administración pública. Algunas fueron creadas por decreto y otras por ley; las hubo transitorias y permanentes y en muchos casos superpusieron funciones y áreas de incumbencia o se yuxtapusieron sin articularse con comisiones parlamentarias creadas con los mismos fines. El diagnóstico que presidió su constitución fue, por un lado, la incapacidad del estado para lidiar con la creciente complejidad y, por otro, el déficit de la representación política provocado, para algunos, por la experiencia de los gobiernos radicales y por otros, por las propias características del régimen. El objetivo era racionalizar la administración y fortalecer –no reemplazar- a funcionarios y parlamento. El argumento era que sólo la colaboración de los directamente interesados, que por otra parte eran los que poseían el saber técnico necesario, otorgaría prestigio al gobierno, uniría a la autoridad con la población y sobre todo, crearía solidaridades para sostener políticas entre el gobierno y los directamente afectados por ellas, hoy diríamos, posibilitaría la gobernabilidad. El diario La Nación en algunos de sus editoriales denominó a la nueva modalidad administrativa “compenetración consultiva” y si bien admitió que la consulta a los “interesados” no era nueva, si lo era que fuera pública.

Este mismo fenómeno, definido a veces como pluralismo corporativo o neocorporativismo, fue analizado por innumerables autores que dan cuenta con estas denominaciones del tránsito del estado liberal característico del siglo XIX a nuevas formas de “estado social” que comenzaron a diagramarse en la república de Weimar y continuaron con el New Deal y que implicaron transformaciones en el sistema de representación de intereses y de elaboración de políticas en situaciones democráticas, sin plantearse como alternativas a la representación territorial parlamentaria¹. En M. Cotta² puede encontrarse un buen estado de la cuestión sobre este problema y sobre todo la formulación de una pregunta que lo coloca en perspectiva histórica: “¿Puede

¹ Ver Portantiero, Juan Carlos. Los usos de Gramsci, Buenos Aires, Folios, 1981 y La democratización del Estado, en La producción de un orden

² Cotta, Mauricio. Parlamentos y representación, Pasquino, G. et al. Manual de Ciencia Política, Madrid, Alianza Universidad, 1986

considerarse la emergencia de aspectos del corporativismo como una respuesta eficaz a ciertos déficit funcionales propios de los regímenes democráticos en su forma tradicional y, por ello, además, como un factor de estabilización; o por el contrario se debe recordar que el proceso de corporativización introduce elementos de contradicción con el régimen democrático que, más allá de un cierto punto, pondrán en cuestión su permanencia?”. La respuesta depende necesariamente de cada caso, sólo la reconstrucción de situaciones históricas concretas permitirá evaluar la relación que asumen los dos circuitos representativos. De todos modos resume algunos argumentos que se plasmaron en la literatura sobre el tema: los ordenamientos neocorporativos facilitarían la gobernabilidad en la medida que las políticas concretas elaboradas con su participación serían aceptadas y seguidas y en consecuencia, dotadas de eficacia y efectividad y, por otro lado, los efectos negativos sobre el principio de la igualdad en tanto se basan en el peso fuertemente desigual de los intereses y por otra parte, desde el punto de vista institucional amenazan con reducir el rol del parlamento.

En “El pueblo inalcanzable”, Pierre Rosanvallon³ da cuenta, para Francia, de esta modalidad de articulación entre sociedad y estado, propia del período que denomina *democracia de equilibrio* - y que se corresponde con lo que en las periodizaciones de otros autores, particularmente Pierre Manin, se menciona como *democracia de partidos*-, que responde a lo que los juristas llaman *administración consultiva*, “asociando directamente a actores de la sociedad civil con la definición y realización de las intervenciones del Estado”, instituciones que “hacen penetrar las voces de la sociedad en el universo administrativo” y a partir de las cuales “se diseñan nuevas formas de representación de intereses”. “Aprehensión ampliada de la representación política” –dice Rosanvallon-, incorporación de la representación de lo social encubierta bajo la forma de la pericia que suma así a la legitimidad política surgida del sufragio universal una forma complementaria y especializada. Esas modalidades, que tomaban la forma de juntas y comisiones, y que Rosanvallon rastrea para el caso francés desde fines del siglo XIX, se asocian en los años de entreguerras a las recurrentes referencias a una crisis de la democracia de la que el principal acusado es el estado por su incapacidad e irracionalidad: mal reparto de tareas, falta de previsión, derroche y proliferación excesiva de organismos. Racionalidad y capacidad son las palabras claves. Y a las demandas por reformar el sistema electoral a partir de la proporcionalidad se agrega entonces la idea de constituir una asamblea formada por las fuerzas vivas que se traduce en 1925 en la creación del Consejo Nacional Económico para estudiar, diagramar y proponer soluciones; atribuciones de orden estrictamente consultivo. Se trata de una modalidad nueva de representación que, sin embargo, se resume discursivamente en una cuestión técnica.

Ese es el problema que intentamos reconstruir para el caso argentino, y lo que tenemos hasta aquí y de lo cual intentaremos dar cuenta es un relevamiento de los organismos creados entre 1930 y 1943. Estas juntas o comisiones se constituían en función de problemas presentes en la agenda pública o del gobierno para investigarlos, proyectar soluciones y, en la mayoría de los casos, traducirlas en proyectos. Si la iniciativa, finalmente se transformaba en ley, lo más probable era que en su articulado esta contemplara la constitución de una comisión para reglamentarla, ponerla en funcionamiento y hacerse cargo de su cumplimiento. Muchas de las comisiones así constituidas pasaron a ser más tarde Direcciones dependientes de los ministerios o

³ Rosanvallon, Pierre. El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia, México, Instituto Mora, 2004

reparticiones autárquicas. El caso paradigmático, y también el más conocido, es el de las Juntas Regulatoras de la Producción, del cual no nos ocuparemos aquí⁴

1. Los primeros años 30. Equilibrar el presupuesto y racionalizar el aparato estatal

Las políticas implementadas por el gobierno provisional una vez desalojado el radicalismo por el golpe respondieron a un doble imperativo: equilibrar el presupuesto y poner “orden” en la administración; el segundo fortalecería al primero y ambos –desequilibrio y desorden- eran evaluados como producto más de la incapacidad de los gobiernos radicales que de la crisis más general cuyos síntomas ya estaban claros en Argentina. Un amplio repertorio de medidas se orientó en ese doble objetivo de sanear la administración y achicar los gastos del estado: cesantías, rebajas de los sueldos del personal, refundición de oficinas, etc. Y, paralelamente, comenzaron a diagramarse instancias más o menos institucionalizadas de consulta y búsqueda de asesoramiento para dar respuesta a los problemas que aparecían como más acuciantes. Los argumentos no eran muy diferentes a los que se habían esgrimido en 1922 cuando Yrigoyen dejó el gobierno: había que “despolitizar” la administración, dotar de mayor capacidad de gestión al estado y mantener contenidos los gastos. Cuando Rafael Herrera Vegas se hizo cargo del ministerio de Hacienda y Tomás Le Bretón de la cartera de Agricultura, comenzaron a difundirse en el seno del gobierno innumerables propuestas de racionalización, se valorizó la relación entre estadística y eficacia, se contrataron técnicos extranjeros y, fundamentalmente, se privilegiaron las instancias de consulta. Herrera Vegas fundamentó la incorporación de la sociedad en el estado, cuando en junio de 1923, convocó a las entidades representativas del comercio y la producción para constituir comisiones que se abocaran al estudio del sistema tributario, el régimen aduanero y el fomento de la producción: los intereses colectivos, dijo en ese momento, no son otra cosa que la suma coordinada de los intereses legítimos y agregó que debía acabarse con el prejuicio de que no era lícito que las corporaciones hablaran en nombre de sus propios intereses y de que no correspondía que los poderes públicos las escucharan. “Es inmoral –añadió- que se defiendan esos intereses privados en sus relaciones con los Poderes Públicos, con el Fisco y con la Administración, por caminos ocultos y vergonzantes, y es moral y digno que los intereses legítimos, privados o colectivos, se defiendan con franqueza y a la luz pública”⁵. La forma que adoptó la participación de los intereses sectoriales en el Estado fue la de la comisión, subdividida según los problemas a tratar.

La Nación, que iniciado el gobierno alvearista, evaluó que se estaba produciendo una reacción contra el personalismo, recibió con entusiasmo la innovación, demorada según su perspectiva, por la “omnipotencia burocrática” y la “jactancia providencial” de “demagogos (que) declaraban (...) saberlo todo a la perfección por milagroso influjo de la preferencia mayoritaria”. El ejemplo era, en este caso, Estados Unidos, que durante la guerra y en la posguerra había adoptado el sistema de las comisiones técnicas auxiliares. Reclamaba la extensión de la modalidad administrativa a otras esferas y concluía que aun si el resultado era sólo teórico, eso ya implicaba “el comienzo de la imprescindible metodización”. En este artículo aparecían ya los argumentos que se retomarían y

⁴ Ver Persello, Ana Virginia, “Partidos políticos y corporaciones : las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana E. Ravignani*, n° 29, 2007

⁵ La Nación, agosto 16 1923

extenderían después del golpe: la asociación entre representación de intereses y saber técnico para “salvar” la incapacidad burocrática.

Las juntas y comisiones creadas por el gobierno de Uriburu, en parte podrían pensarse como figuras de reemplazo del parlamento disuelto, sin embargo, sus antecedentes en la administración alvearista y su continuidad, superada la coyuntura del gobierno provisional, nos obliga a asumirlas como nuevas formas de articulación entre el estado y la sociedad, nuevas interacciones entre organizaciones de interés, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia estatal⁶.

1.1. La reducción de gastos

El objetivo de reducir los gastos estatales comenzó por el manejo del presupuesto para lo cual, en diciembre de 1930 se creó un organismo específico de carácter técnico: la Comisión de Presupuesto, no con el fin de “aprobar ni resolver en materia de gastos” sino para investigar y aconsejar. Debía estudiar los presupuestos parciales de los ministerios y reparticiones autónomas y la coordinación de servicios entre departamentos y reparticiones para proponer la simplificación de los trámites administrativos y elaborar los proyectos que estimara convenientes para introducir mayor economía y eficiencia en los servicios públicos. Sus miembros –Raúl Prebisch (subsecretario del M. de Hacienda), Vicente Fidel López, Isidoro Ruiz Moreno, Américo Aliverti (vocal de la Caja de Conversión), Eduardo Ocantos Acosta, Pedro Mainero y Enrique Ruala- actuaban ad honorem. Cuando fundamentó su creación, el ministro de hacienda, Enrique Pérez, trajo a colación el organismo similar constituido en 1922⁷, bajo el ministerio de Herrera Vegas, para advertir que

“Encastillados algunos directores o jefes en la autonomía de su repartición, no supieron colaborar en las tareas de economía y eficiencia de la comisión, poniendo obstáculos a su desempeño. No se trataba, por cierto, de una oposición violenta, sino la resistencia pasiva, oposición no menos eficaz. Si no se desbarata con resolución ese sistema de honda raigambre, será difícil sancionar un presupuesto equilibrado. Asimismo, será inútil pensar en coordinación de servicios, reformas de trámites administrativos y eficiencia en la administración, pues sin la presión constante de la comisión de presupuesto, la burocracia sabrá demorar y entorpecer las iniciativas que perturban su existencia rutinaria”. (LN, diciembre 20 1930)

En junio de 1931 se sumó una Comisión reguladora de gastos compuesta de dos funcionarios del Ministerio de Hacienda y uno por cada uno de los demás departamentos “en vista de la situación apremiante del tesoro” que obligaba a someter los gastos a “la fiscalización directa y preventiva del Ministerio de Hacienda”. Sus tareas debían finalizar el 31 de diciembre pero “visto que los resultados obtenidos responden a los fines de su creación, contribuyendo por un medio eficaz a la realización

⁶ La continuidad no reside sólo en la agenda de problemas a resolver –aunque las respuestas difieran- sino en los elencos técnicos y administrativos involucrados, problema que será objeto de otro trabajo

⁷ La comisión aludida también estaba constituida por funcionarios –Carlos F. Soares, Alejandro Bunge, F. Agustín Pinedo, Juan B. Brivio, Luis A. Folle y Carlos Bazo-, a los que en ese momento se les atribuyó estar alejados de las influencias de la política y por lo mismo, se le otorgó al nuevo organismo un carácter esencialmente técnico.

de economías en los gastos y a la generalización en toda la administración nacional de esos principios” se prorrogó su ejercicio.

Ambas comisiones, la de presupuesto y la de gastos, seguirán funcionando durante toda la década. Paralelamente, y mientras también funcionaban las comisiones investigadoras del gobierno depuesto, el imperativo de “hacer economías” y de racionalizar el desempeño de la administración se conjugaron, en julio, en la designación de una comisión de altos funcionarios encargada de recomendar al gobierno las propuestas de cesantías o exoneraciones que propusieran los jefes de las distintas reparticiones y proyectar un método de selección del personal en los nombramientos y promociones y de asegurar su estabilidad. La comisión, llamada de personal, estaba integrada por el subsecretario administrativo de hacienda⁸, el secretario general del Banco de la Nación, el secretario general de la municipalidad de la Capital, el director general de navegación y puertos del ministerio de Obras Públicas, y el oficial mayor del departamento del Interior, Francisco Madero. El secretario de la comisión de redescuento del Banco de la Nación, ocupaba la secretaría.

Unos meses después, en enero de 1932, teniendo en cuenta observaciones formuladas al trabajo de la comisión, fue designada una Junta de Servicio Civil para proyectar modificaciones al estatuto de carrera administrativa elaborado por la primera. Estaba compuesta de tres miembros designados por el gobierno y dos delegados con voz y voto, uno por el personal administrativo técnico y profesional y otro por los obreros y el personal de servicio. El Estatuto que regiría la selección y ascenso del personal, y que le otorgaba estabilidad, quedó terminado a fines de agosto y se aprobó en febrero de 1932. En marzo, el gobierno electo anunció que sería derogado por impedimentos para su aplicación. Corrió la misma suerte que todas las iniciativas legislativas anteriores elaboradas en el mismo sentido –y con las que le siguieron. Todos los sectores políticos se manifestaban en coincidencia aunque una vez en el gobierno parecían no estar dispuestos a perder el poder de nominación⁹.

Cuando el Congreso votó el presupuesto para el año 1933, a iniciativa del diputado del Partido Demócrata Nacional por Buenos Aires, José M. Bustillo, decidió la creación de una Comisión de racionalización de los servicios administrativos compuesta de tres miembros ajenos a la administración para proponer todo lo que sea necesario hacer para que los servicios públicos resultaran económicos y eficientes. El diagnóstico reproducía exactamente los mismos argumentos que venían circulando en los medios políticos, parlamentarios y en la prensa de muy larga data y que habían servido de fundamento para la presentación de innumerables proyectos de ley: desarticulación, anarquía, ausencia de coordinación. Lo que la comisión debía estudiar era el modo de producir movimientos o cesantías de empleados, refundición de oficinas o centralización de reparticiones. Lograr economía y eficiencia. Y, finalmente, elaborar un estatuto del funcionario que asegure sus derechos y lo independice de la política. En mayo de 1933, el P. E. la constituyó. El ex ministro de Agricultura Horacio Béccar Varela fue designado presidente y miembros de la misma, el consejero de la Dirección General de los impuestos a los réditos y transacciones, dr. Félix Weil y el contador nacional Guillermo J. Hardmann. En el decreto de constitución se establecía que todos los materiales y antecedentes de la Comisión Especial de Centralización y Coordinación de

⁸ En mayo de 1931 la subsecretaría de hacienda se dividió: la financiera quedó a cargo de Raúl Prebisch y la administrativa, de Pedro Mainero, quien formaba parte de la Comisión de Presupuesto

⁹ Persello, Ana Virginia. Administración y política.....Sociohistórica 8

dependencias nacionales creada también por el P. E., a iniciativa del ministro de Obras Públicas, cuyo cometido se había dado por terminado por decreto del 8 de abril, pasara a la nueva comisión. Más adelante, Pedro Dhers, ex secretario de la Junta Consultiva Honoraria Económico Financiera, a la que nos referiremos más adelante, funcionario del Banco de la Nación y adscripto a la subsecretaría financiera del Ministerio de Hacienda, reemplazó a Béccar Varela y durante toda la década la comisión produjo informes y elaboró proyectos, de los que por razones de espacio no podemos ocuparnos aquí, que fueron escasa y relativamente implementados.

La demanda, permanentemente esgrimida durante toda la década, fue que se realizaban economías cuyo sentido era estrictamente fiscal a costa de cesantías y rebajas de sueldos, sin un plan metódico de racionalización, necesario, además, por razones de mejor servicio.

1.2. El aumento de los recursos

La reducción de gastos se combinaba, en los objetivos del gobierno, con la necesidad de aumentar los recursos, lo cual implicaba operar sobre el sistema tributario. En octubre de 1931 se creó un nuevo impuesto que gravaba las transacciones y junto con el también una nueva comisión, en este caso compuesta de doce miembros representativos del comercio y de la industria con funciones de asesoramiento al ministerio de hacienda sobre la reglamentación del gravamen. La comisión debía resolver, además, todas las cuestiones que se suscitaban con motivo de la interpretación del acuerdo y de su reglamentación y dictaminar sobre las dificultades o reclamos que surgieran con motivo de su aplicación, mientras no fueran materia de sumario. La presidió Alejandro Shaw, vinculado a la Revista de Economía Argentina, colaborador del Colegio Libre de Estudios Superiores y asiduo colaborador de La Nación. Una de sus primeras resoluciones fue que cada uno de sus miembros se pusiera en contacto con los gremios del comercio y de la industria para recoger las observaciones que quisieran formular. Cuando se presentó el proyecto de reglamentación sobre las funciones y procedimientos de la comisión se suscitaron inconvenientes. El decreto del 1º de octubre daba a la institución una tarea de asesoramiento para organizar el gravamen y su sistema de percepción, pero también le sometía la interpretación de las reglas que se establecieran y el dictamen acerca de las dificultades y reclamaciones sobre la manera en que se las aplicaría. La comisión era, por consiguiente, un cuerpo de contribuyentes que debía aconsejar a la administración desde el punto de vista comercial e industrial, a fin de impedir los inconvenientes económicos resultantes de un error en la incidencia del gravamen. “Fundada con este criterio –decía el diario La Nación- constituía una innovación ciertamente feliz en la organización técnica de la administración fiscal, puesto que hacía intervenir a los propios interesados, o a sus representantes, en la solución de los conflictos contenciosos”. Sin embargo, un nuevo decreto dictado el 15 del mismo mes, le daba a la comisión carácter permanente, resorte necesario de la división Comercio de la Administración General de Impuestos Internos. Podría dársele entonces la tarea de dirigir la labor de las oficinas y la preparación y ordenamiento de su personal. Nuevamente La Nación opinó al respecto

“Es muy probable, sin ningún género de duda que la comisión habría de prestar valiosos servicios en tales fines; compuesta como está de hombres de negocios y directores de grandes empresas, nadie mejor que ella podría planear y construir un organismo administrativo en el que tienen importancia capital las capacidades individuales; pero sacarla de su papel puramente técnico para darle naturaleza

burocrática y funciones directivas, sería obligar a sus miembros a un trabajo y a una atención minuciosos, supeditándolos a las solicitudes e influencias gubernamentales y políticas, todo lo cual vendría a desvirtuar la función superior que le corresponde y que es la conveniente para la solución de las numerosas dificultades que han de aparecer en los primeros tiempos del nuevo gravamen”¹⁰

En enero de 1932 se sumó el impuesto a los réditos y junto con el mecanismo administrativo que lo aplicaría se creó una comisión honoraria de contribuyentes que tenía funciones de asesoramiento sobre la reglamentación, desde la forma de calcular y declarar la renta imponible hasta los sistemas de pago, al modo de la que había sido creada en el caso del impuesto a las transacciones cuyo desempeño se evaluaba positivamente en el seno del gobierno.

En junio, la administración justista fijó el régimen administrativo para los nuevos impuestos que serían dirigidos por un consejo de administración de ocho miembros y comisiones honorarias de interpretación y asesoramiento del Poder Ejecutivo integradas por contribuyentes para cada uno de los gravámenes. La del impuesto a las transacciones subsistía y la del impuesto a los réditos se creaba. Luis Colombo (UIA) asumió la presidencia del Consejo de Administración que estaba constituido además por Alejandro Shaw, Eduardo Manzini, Félix Weil, Alex Nicholson, Salvador Oría, Víctor Valdano y Atilio Dell’Oro Maini –en diciembre, por renuncia de algunos de sus miembros, se redujo a cinco y A. Shaw asumió la presidencia-. Ernesto Malaccorto fue designado técnico organizador en reemplazo de Luis Bayetto. La comisión asesora estaba compuesta, entre otros, por Luis Zuberbühler, Luis A. Folle, Emilio Coni, Alejandro Unsain. Valdano, en representación de la UIA, había formado parte de las comisiones creadas por Herrera Vegas para estudiar el sistema impositivo y Folle, de la Comisión de presupuesto, en el mismo período, asumiendo en la administración de Uriburu, la dirección de contribución territorial.

En noviembre el P. E. sometió a la consideración del Congreso la reforma del régimen del impuesto a las transacciones. En el mensaje correspondiente expresó que la iniciativa respondía a la propuesta de la comisión honoraria constituida por comerciantes, industriales y productores y que el P. E. lo adoptaba porque resolvía desigualdades y simplificaba la recaudación y fiscalización. Sin embargo, dos de los puntos fundamentales elaborados por la comisión asesora fueron modificados.

La presencia de “contribuyentes” en las comisiones honorarias no impidió las resistencias que los nuevos impuestos –sobre todo de que gravaba las transacciones– generaron y que se manifestaron en innumerable cantidad de presentaciones de las corporaciones al parlamento, al ejecutivo, a la prensa y de manifestaciones para pedir su reformulación o su derogación.

El diario La Nación, consecuente con su posición, permanentemente publicaba notas, refiriéndose a la “feliz innovación” que significaban las comisiones honorarias. En 1934, refiriéndose a la del impuesto a las transacciones

“La administración, en su afán de fiscalizar estrechamente las evasiones (...), se inclina muchas veces a extremar la inquisición fiscal, y así que se ha perdido el criterio

¹⁰ La Nación, noviembre 20 1931

ecuánime de la percepción impositiva, la burocracia llega a considerar que cada contribuyente es un defraudador, contra el cual debe procederse enérgicamente. Las injusticias y obstáculos comienzan entonces a trabar el desarrollo normal de los negocios, y lo que comienza siendo una contribución se transforma en una iniquidad que mata la industria. Para imponer un concepto siempre recto y hacer prevalecer los principios económicos sobre los fiscales, la creación de aquella comisión era el método preciso que podía salvar al nuevo impuesto de los peligros de la injusticia y de la inquisición administrativa. Bueno es destacar, pues, ante todo, que ese resorte ha cumplido su función con perfecta eficacia”.¹¹

Y en el mismo sentido

“La estrecha unión a que se ha llegado en materia económica, en otros aspectos, al fundir la acción oficial con la de juntas gremiales, abre el camino para que en materia impositiva se consiga también una más íntima compenetración con los puntos de vista de los afectados. Para que el contribuyente no sea ni el enemigo ni la víctima del Estado, se necesita que en épocas de penuria como la presente se establezca entre ambos una comunicación constante y de buena fe, sin la cual todo anhelo de equidad, toda defensa de una conveniencia, estarán destinados al fracaso. Por otra parte, el comercio y la industria de la Argentina han demostrado abundantemente que están en condiciones de ser oídos, porque tienen adquirida una indudable noción de sus deberes con la colectividad. La forma seria y ordenada con que han respondido a las demandas del fisco en los últimos años los habilita con una autoridad de la cual no deberán desprenderse por una precipitación y que no podrá dejar de ser reconocida por los poderes públicos”¹².

Lo cual no le impedía, con la misma frecuencia, referirse a la iniquidad de las cargas o a la necesidad de reformar procedimientos

“Los impuestos que han sido creados desde el año 1931 para hacer frente a las obligaciones contraídas a causa del derroche de la época inmediatamente anterior, han preocupado a los contribuyentes no solo por la carga que representan en este período de crisis, sino también por la manera de aplicarlos. En lo concerniente al primero de estos aspectos, llamamos, con frecuencia, la atención del Gobierno sobre la necesidad de disminuir las contribuciones mediante el reajuste del presupuesto. En cuanto a la forma de percibir las, hemos recordado que corresponde tener en cuenta las reglas fundamentales de la materia, entre las cuales se destacan la igualdad que debe existir ante las cargas impositivas y la simplificación de los procedimientos burocráticos”¹³.

2. La regulación de la producción

Entre septiembre y diciembre de 1930 se crearon las primeras comisiones que tenían como denominador común dar respuesta a la caída del volumen de venta y los precios de los productos agrícola-ganaderos. La iniciativa de crear una comisión asesora de la agricultura fue tomada por el ministro del ramo, Héctor Béccar Varela para “contar con

¹¹ La Nación, marzo 9 1934

¹² Idem, junio 28 1935

¹³ Idem, marzo 5 1935

la colaboración de entidades especialistas” que abordaran el estudio de estas cuestiones y presentaran conclusiones concretas que permitieran dictar medidas de gobierno dentro de las leyes vigentes. Fundó su resolución en que eran los mismos productores y vendedores los que estaban en mejores condiciones para ofrecer “colaboración eficaz e inmediata” al poder ejecutivo. Fueron convocadas diecisiete entidades –sus presidentes o representantes designados a tal efecto- vinculadas a la producción agraria que actuarían con carácter honorario. La presidencia la asumió Luis Duhau, representante, en ese momento, de la Unión de Productores Agrarios. El trabajo se organizó en dos subcomisiones: una de producción, presidida por el presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA), Esteban Piacenza y otra de comercialización, por Jorge Ester, del Centro de Exportadores de cereales. En octubre, se constituyó la comisión asesora de los ganaderos y en el mismo mes, la Junta de Abastecimientos. En la composición de ambas se combinaban funcionarios estatales y representantes gremiales. En octubre también, los productores azucareros –industriales y cañeros- solicitaron al gobierno la aplicación del laudo presidencial de 1928 en lo relativo a la creación de la Comisión Nacional del Azúcar. En enero de 1931 se puso en funcionamiento bajo la presidencia del presidente del Banco de la Nación Argentina, dr. Enrique Uriburu y se designaron miembros de la misma al subsecretario del Ministerio de Agricultura, Juan R. Montes de Oca, quien tendría además la representación del departamento citado en el seno de la comisión; al ingeniero Emilio R. Coni, que permanecía en el Banco Hipotecario Nacional; al dr. Rodolfo Medina, por la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la capital; al ingeniero Luis Duhau, por la SRA; a José Ignacio Aráoz, como representante de los plantadores de caña; Juan Simón Padrós, por los industriales de Tucumán, y Robustiano Patrón Costa, por los industriales de Salta y Jujuy. Al azúcar le siguió la yerba mate cuya importación se había prohibido. El decreto del gobierno provisional creando la comisión insistía en la necesidad de “coordinar todos los intereses” y “escuchar todas las opiniones”. Debían integrarla “representaciones calificadas” de los exportadores de Brasil y Paraguay, de la industria y de los molineros, “genuinos voceros de las opiniones que en un sentido y en otro se han manifestado” con motivo del decreto de la prohibición. Y a la yerba, le siguió la industria vitivinícola.

Entre la asunción de Justo al poder y mediados de 1933, Antonio de Tomaso ocupó el ministerio de Agricultura. Argumentaremos aquí que en ese lapso se mantuvo la agenda planteada por el gobierno provisional, principios semejantes orientaron la política adoptada por este departamento de estado y se multiplicaron organismos estatales semejantes cuya creación obedeció a criterios también análogos. En principio, siguió funcionando la Comisión Nacional del Azúcar y en mayo se creó una nueva comisión nacional de carnes, de conformidad con reiterados pedidos formulados por la SRA, compuesta por funcionarios –los directores de Ganadería y Economía Rural y Estadística, la el jefe de la división de contralor del Comercio de Carnes; un representante del intendente municipal de la Capital Federal-; cinco miembros de la SRA, designados a propuesta de las autoridades directivas de la misma y seis miembros más, expertos en la industria y el comercio de carnes, nombrados directamente por el ministro de Agricultura. Del trabajo de esta comisión surgió el proyecto de creación de la Junta respectiva que se sancionó en octubre de 1933.

En octubre de 1932, la SRA gestionó la creación de una Comisión Nacional para la Fruticultura análoga a la comisión nacional de carnes, integrada por representantes del Estado y de los productores: “Ese organismo podría aunar muchas valiosas energías hoy dispersas e inconexas: la teoría de los técnicos con la práctica de los fruticultores, el

interés privado con el general”¹⁴. Y ese mismo mes, el Poder Ejecutivo integró la Comisión nacional de fibras textiles, creada por decreto del 14 de noviembre de 1931 presidida por el dr. Andrés Máspero Castro, director general de comercio e industrias y trece vocales: tres de ellos, funcionarios y el resto representaba a la Cámara Algodonera de Buenos Aires, los hilanderos de fibras gruesas y finas, los fabricantes de tejidos, los plantadores e industriales del formio, los tejedores de lino y cáñamo, los tejedores de punto, los de algodón, los de lana y la industria de cordelería y trenzado, tenían un representante cada uno. De la primera de ellas surgió, en febrero de 1934, una nueva dependencia, la Secretaría Comercial de la Fruta, dependiente de la subsecretaría del Ministerio de Agricultura con el fin, según la perspectiva oficial, de terminar con la desorientación crónica, la anarquía y los métodos comerciales anacrónicos que dominaban la producción y comercialización de la fruta, causa de carestía y mala calidad. Como en el resto de los organismos de este tipo, el objetivo declarado era la racionalización.

Cuando a fines de 1933, Antonio de Tomaso fue reemplazado por Duhau en el Ministerio de Agricultura la búsqueda de asesoramiento en organismos consultivos creados ad hoc para regular la producción continuó en aumento con las mismas características. Una Comisión de Productos Alimenticios Nacionales (julio de 1934) se ocupaba de indagar cuales eran las producciones nacionales que estaban en condiciones de sustituir lo que se importaba sin poner en riesgo las relaciones comerciales externas; la Comisión Nacional del Extracto de Quebracho se encargaba de coordinar los embarques de acuerdo con la demanda del mercado internacional; la leche, el algodón y la yerba mate se sumaron a las producciones ya reguladas y cuando Miguel Ángel Cárcano lo sustituyó, creó por decreto una Comisión Consultiva Nacional de Bosques (junio 1936), una de fomento de la piscicultura y otra de Oceanografía y Pesca Marítima (julio 1936), entre otras.

En casi todas ellas se repetían los mismos funcionarios, directores de las distintas reparticiones del ministerio y, en algunos casos también se repetían los representantes de las entidades de representación de intereses sectoriales. Estos últimos eran propuestos por la corporación respectiva, por lo general se trataba de ternas elegidas en asamblea, y el Poder Ejecutivo era finalmente quien tomaba la decisión y sus nombramientos que eran ad honorem por períodos de tiempo determinados, que variaban según la junta o comisión y eran reelegibles.

En el transcurso del ministerio Cárcano se produjeron algunas novedades. A principios de 1936, con motivo de la proximidad del vencimiento del Tratado Roca-Runciman, el Poder Ejecutivo decidió escuchar la opinión de los interesados y esta tomó la forma de una Conferencia Consultiva del Comercio de Carnes (o Conferencia de los Ganaderos, como la denominó la prensa) y designó al efecto representantes de todas las entidades involucradas y una comisión de coordinación presidida por Ernesto Bosch –Ministro de Relaciones Exteriores y Culto en el primer período del gobierno provisional-. Justo y Cárcano presidieron las deliberaciones y ambos insistieron en sus intervenciones en que los problemas vinculados al desarrollo nacional eran técnicos, por un lado, y por otro, en que el carácter de la conferencia era exclusivamente de asesoramiento, tenía el valor de una encuesta, de una inquisición y que sus conclusiones no comprometían al gobierno, poder responsable del desenvolvimiento económico del país y Justo, además,

¹⁴ La Nación, octubre 6 1932

lamentó que algunos cuerpos consultivos hubieran ido tomando carácter resolutivo. Ernesto Bosch, en la reunión de clausura, volvió a referirse al carácter estrictamente consultivo de la convocatoria pero expresó también que debía ser precursora de un sistema en el cual las autoridades, sin abdicar de sus facultades ni olvidar sus responsabilidades, pudieran ampliar el número de sus colaboradores. La Nación, defensora durante toda la década de la “colaboración de los interesados”, expresó que las comisiones y consejos de asesoramiento, multiplicados en los últimos años, debían tener carácter deliberativo, someterse a los funcionarios ejecutivos o al parlamento y que los servicios de los representantes de intereses particulares debían ser honorarios “con el fin de eliminar de sus trabajos el concepto burocrático e impedir la introducción de la rutina”. Si esto era así la armonía de resultados estaría garantizada por la colaboración de “capacidades personales que, por lo general, esquivan las funciones oficiales por poco lucrativas o insuficientes para el desarrollo de la actividad personal”

En agosto de 1936 se constituyó la Comisión Nacional de Granos y Elevadores cuya composición había sido establecida en la ley de granos, 12263. Cuando comenzó a discutirse el proyecto en el parlamento, Cárcano, entonces diputado, se había mostrado partidario de la ley de granos canadiense en la cual los representantes corporativos estaban ausentes aunque manifestó haber cedido ante el argumento de que “es difícil encontrar en nuestro medio tres personas absolutamente independientes, desvinculadas del comercio y con la capacidad suficiente”. La nueva comisión tenía el carácter de entidad autónoma y contaba con dos vocales propuestos por las cooperativas agrícolas y asociaciones de productores y uno de los molineros, que en este caso no eran ad honorem. Cárcano, ahora a cargo del Ministerio enfatizó su carácter técnico

“El Estado interviene para defender el producto del trabajo rural y colocar el comercio de cereales y oleaginosos sobre bases científicas, que permiten negociar con más confianza y conseguir mayores beneficios. La organización técnica reemplaza ahora, en un aspecto fundamental, el empirismo de viejas prácticas comerciales. La clasificación de la cosecha desde ahora no se hará más en el extranjero. Se hace en la Argentina, por técnicos argentinos, fiscalizada por el gobierno argentino, para servir mejor a los productores y comerciantes argentinos”¹⁵

Y Justo habló de racionalización: a la de la producción, en manos de organismos específicos (en este caso la Junta Reguladora de Granos), seguía ahora la de la comercialización. El ingeniero Emilio Coni, la presidía, era “el hombre para el puesto”.

Unos días después, por decreto, se creó una nueva comisión, de investigaciones agrarias, para elaborar un programa general de trabajo, que comprendiera la creación de estaciones experimentales, institutos y laboratorios, “racional y metódico”, integrada por funcionarios del ministerio y los decanos de las Facultades de Agronomía de Buenos Aires y La Plata. Las corporaciones estaban ausentes en su composición. La consulta a las fuerzas vivas, en este caso, adoptó la forma de un cuestionario. El beneficiado –opinó La Nación– es el único que puede “juzgar acerca de la bondad del sistema”.

“(…) es necesario que la junta administradora de estos fondos este formada por los que palpan los beneficios prácticos de la experimentación, y no por los que sólo pueden

¹⁵ La Nación, agosto 5 1936

apreciar el valor científico de las investigaciones. En otros términos, en caso de que una dependencia autónoma tome bajo su custodia la experimentación oficial y se valga de una junta administradora, ésta deberá ser compuesta por productores y no por catedráticos”.¹⁶

En esa coyuntura ya estaba en debate en el parlamento –a partir de la presentación de algunos proyectos de ley para crear comisiones asesoras del propio Congreso- el lugar que les cabía en funciones de gobierno a los políticos y a los técnicos –que nuevamente, aparecen en el discurso muchas veces confundidos con los por participar de una actividad determinada poseen la pericia necesaria-, discusión que se reeditó cuando se expidió la comisión investigadora de los presupuestos de las reparticiones autárquicas que, dando cumplimiento a los objetivos de su creación, proponía una ley que sujetara el uso de sus fondos al control parlamentario¹⁷

Y, además, los radicales y, sobre todo los socialistas, aumentaban sus críticas a los organismos reguladores y a la superposición de funciones, sobre todo cuando, se discutía el presupuesto y se instalaba el argumento de que la administración era excesivamente costosa. La intervención del legislador socialista, Solari, emitida en 1936 en la Cámara de Diputados, resume los tópicos de la crítica, cuando se refiere a la tendencia a crear comisiones y juntas, en este caso específicamente en el Ministerio de Agricultura

“Su número excede de 40 y han sido creadas con un criterio tan extraordinario, que para un asunto determinado han llegado a constituirse hasta tres y aun cuatro comisiones, que yo no he podido saber nunca exactamente para qué sirven o si llenan alguna función (...)

En el M. de Agricultura, además de la Defensa Agrícola, figura una División Central de Investigaciones para la Langosta, una Comisión Nacional de Defensa contra la Langosta, y se le ha ocurrido al ex ministro Duhau –porque casi todo esto tiene su origen en ese ministerio- crear una comisión de estudio de la aplicación del humo para combatir la langosta”.

Esta manía langosticida aparece agravada con la existencia de una repartición tan conocida como la Defensa Agrícola, y el actual ministro ha considerado que todo ello tiene tan poca eficacia que se ha limitado a proyectar la creación del Instituto Acridiológico.¹⁸

Se podrá decir que estas comisiones no significan mucho gasto para el Estado. Yo creo que es un error del legislador que lo considere así, porque afirmo que en muchos casos, por no decir en todos, perturba la labor normal de los ministerios, porque el personal

¹⁶ La Nación, octubre 10 1936

¹⁷ Ver Persello, Ana Virginia. “Los alcances y límites de la racionalización. Empleados, reparticiones autárquicas y parlamento”, presentado en el Seminario de Historia Argentina Contemporánea, CEHP, diciembre 2008

¹⁸ La Dirección de la Defensa Agrícola, que dependía del M. de Agricultura desde 1898, cuando se modificó la ley de ministerios, fue una de las dependencias más criticadas durante la administración radical. Los “langosteros” –se decía- son reclutadores de votos cuando van a la campaña, aunque la mayor parte del tiempo permanecen en la Capital Federal. Tomás Le Bretón, ministro de agricultura de Alvear, intentó introducir modificaciones con poco éxito y en los '30, la repartición siguió funcionando aunque se crearon las instancias que menciona la cita para reforzar el combate contra la plaga. Nos hemos referido más ampliamente a estas cuestiones en otros trabajos porque es uno de los ejemplos más utilizados en la entreguerra para dar cuenta de la incapacidad burocrática y la vinculación de la administración con la política partidaria.

que tiene un destino prefijado se ve movilizado de continuo para atender estas comisiones, casi siempre creadas artificialmente, siendo frecuentemente los mismos jefes los que tienen que atender ambas tareas y, por consiguiente no pueden atender bien ninguna de las dos. (...)¹⁹

Ambos partidos imposibilitaron con su voto que se crearan por ley las Juntas que ya existían por decreto para regular la producción del algodón (1937) y del azúcar (1939).

3. La crónica de un fracaso: la Junta Consultiva Honoraria Económico-Financiera y la superposición de instancias de consulta

En octubre de 1932 el P. E. anunció la constitución de una Junta Consultiva Honoraria a la que se encomendaría “el estudio de las medidas necesarias para el saneamiento económico-financiero del país” que incluía proponer iniciativas para modernizar y perfeccionar los regímenes tributario, monetario, bancario y administrativo. En el decreto de su constitución se consideraba de suma utilidad el asesoramiento de “personas de preparación y experiencia reconocidas, representativas de las distintas esferas de la actividad nacional”. La designación recayó en Manuel A. Montes de Oca, ex ministro del Interior y Relaciones Exteriores y Culto; Norberto Piñero, ex m. de Hacienda; José de Apellániz, ex presidente del Banco de la Nación; Julio Rojas, ex vicepresidente de ese mismo establecimiento; Guillermo E. Leguizamón, representante de empresas ferroviarias; Pedro Etchegaray, director del Banco de la Nación; Alejandro Ruso, profesor de finanzas de la Facultad de Derecho de Buenos Aires; Salvador Oría, profesor de la misma materia en la Facultad de Ciencias Económicas e integrante hasta diciembre de 1932 de la comisión asesora del impuesto a los réditos; Horacio N. Bruzzone, presidente de la SRA; Ernesto Aguirre, de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; Alberto Méndez Casariego, de la Confederación Argentina del Comercio, Industria y Producción, y de la UIA, Luis Colombo. Los técnicos encargados de asesorar a la comisión cuando ésta lo solicitara, por requerirlo así la índole de las cuestiones a tratar, serían designados por el ministro de Hacienda. Si bien este último era el presidente de la junta y se suponía que esta trataría con el los asuntos de orden financiero, se contemplaba que ésta tratara con el ministro de Relaciones Exteriores todo lo concerniente a la negociación de acuerdos de carácter internacional, y con el de agricultura, las cuestiones económicas de incumbencia de dicho departamento.

Se comparaba a la nueva institución con la Comisión de Economías creada en Gran Bretaña después de la guerra cuya tarea había sido reformar la organización burocrática o con el resorte especial constituido en Estados Unidos para la preparación del presupuesto. Sin embargo, a diferencia de estos organismos, la Junta no estaba facultada para tomar medidas concretas. Era una comisión de asesoramiento, una junta consultiva que comunicaría opiniones y el ministro se reservaría el derecho de decidir²⁰.

¹⁹ CDDS, T. V, r. 50, diciembre 28 y 29 1936. Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el año 1937

²⁰ Una modalidad semejante se había adoptado, durante el gobierno de Uriburu, en algunas provincias. En marzo de 1931, en Corrientes se creó una Comisión de economía para asesorar al gobierno provincial en los asuntos que este decidiera someterle presidida indistintamente por los secretarios de Gobierno y Hacienda e integrada por representantes de las sociedades rurales de la provincia, Sociedad Correntina de Hacendados, Asociación Comercial, Sociedad de Maestros, Facultad de Agronomía, Automóvil Club, Touring Club Argentino, empresas ferroviarias, navieras, bancarias y todos los miembros de los organismos corporativos del trabajo, la producción, la industria y el comercio, cuya colaboración solicitaba la comisión. Todos los cargos eran ad honorem y los empleados de la administración que colaboraran, no

Hueyo presidió la reunión constitutiva y expresó que si bien tenía “convicciones arraigadas” no se creía el único depositario de la verdad e insistió en que “no obstante la aparente rigidez exterior que algunos interpretan como una demostración de mi carácter inflexible” sabría demostrar que respetaría “la competencia, la autoridad y la alta inspiración de la junta, cuerpo de notables en la más alta acepción del concepto”. Agregó además que había tomado la decisión de constituirla siguiendo precedentes nacionales y extranjeros. Frente a la pregunta de Méndez Casariego, integrante de la comisión, acerca de si la comisión debería responder a las consultas que se le formularan o si podía considerarse con autonomía en el estudio y formulación de problemas económico-financieros, el ministro afirmó que tendría libertad de acción.

La Nación planteó que la creación importaba una “revolución” en las prácticas administrativas y reconocía que lo que venía realizándose en estos asuntos desde tiempo atrás, cuando se fundaron consejos de hombres prácticos para el ordenamiento y la dirección de diversas reparticiones, se extendía ahora a cuestiones de mayor trascendencia. Los antecedentes, según el diario, estaban en el artículo 165 de la Constitución de Weimar, que creaba como resorte fundamental de gobierno, el Consejo Económico Nacional, con atribución de formular los proyectos referentes a la política social y económica del Reich; en la institución análoga constituida en Francia en 1925; en el Consejo Nacional del Comercio y la Industria fundado en Gran Bretaña en 1930, Checoslovaquia en 1919, Italia en 1930, y los que poseían igualmente Bélgica, España, Japón y Méjico, con facultades y obligaciones parecidas. Reconocía que en el sistema democrático “no existe un medio regular para que los hombres de ideas y de experiencia, apartados de la política, colaboren en la resolución de los grandes problemas de que depende, muchas veces, el futuro de la colectividad”. Instituir, entonces, consejos económicos, era el procedimiento para que políticos y economistas intercambiaran “saberes” y “experiencia”; concluía que nada era más conveniente que pedir la colaboración de “los peritos y de los doctos” para buscar las soluciones más convenientes a los problemas de la coyuntura y comparaba la función de la Junta con la de los Estados Generales franceses de 1789 “aunque no se vea obligada a celebrar sus sesiones en una cancha de pelota ni tenga en su seno un Mirabeau”.

La decisión del ministro de otorgarle libertad de acción a la Junta se tradujo en un corrimiento de la presidencia. Hueyo cedió su lugar, para presidir las deliberaciones, al vicepresidente, Norberto Piñero. El primer consejo de la nueva institución chocó abiertamente con la posición ministerial. Se trataba de completar el cumplimiento de la ley 11580, es decir, emitir las últimas series del empréstito patriótico y descontar los títulos necesarios en la Caja de Conversión para cancelar el descubierto contraído por la administración yrigoyenista en el Banco de la Nación Argentina lo cual posibilitaría mayor fluidez en sus disponibilidades, mayor facilidad para el crédito y, en consecuencia, mayor satisfacción de las demandas del comercio y la industria. La

tendrían derecho a remuneración alguna. Y en Santiago del Estero una Junta Económica, presidida también por los ministros de Gobierno o Hacienda, según el asunto de que se trate y constituida por el presidente de la Asociación de Obreros Manuel D. Iriando; presidente de la Asociación Propietarios Rurales, Ricardo de Labougle; gerente del Banco Comercial, Luis Suárez; presidente de la Cámara de Defensa Comercial, Héctor Bonacita y los sres. Ramón Donadeu y Emilio San Miguel, todos con carácter ad honorem. En 1933, es el gobernador del territorio del Chaco, Castells, quien crea una Junta Asesora de Gobierno con participación de las corporaciones, políticos y clubs.

propuesta coincidía con los reclamos de la mayor parte de las corporaciones económicas.

El Poder Ejecutivo había pedido y obtenido de las Cámaras la firma del empréstito para “sacar a la economía general de la grave crisis en que viene precipitándose”. Logrados los recursos, el gobierno comenzó a abonar lenta y gradualmente las deudas de Tesorería, volcaba de ese modo medios de pago a la plaza sólo en la medida de evitar el alza del nivel de precios, y evitó dar cumplimiento –y esto es lo que la Junta aconsejaba- a la cancelación del descubierto del Banco. En la perspectiva de Hueyo, la cancelación de deudas era “emisionismo” y el aplazamiento de las amortizaciones de los empréstitos, “moratorias”. No era oportuno que se ampliaran las disponibilidades para el crédito, los servicios de amortización de la deuda no debían aplazarse y el déficit en el futuro ejercicio financiero debía salvarse aumentando los impuestos.

“La Junta –planteaba La Nación- es una rueda que gira en el vacío y carece de conexión con el resto de la máquina gubernativa, es un resorte sin función, energía y labor perdida sin utilidad, mecanismo inútil que estorba en vez de colaborar”. Hacía sólo un mes que se había constituido y ya varios de sus miembros habían renunciado. Primero lo hizo Julio N. Rojas, después José de Apellániz y Horacio N. Bruzzone. Unos días después renunciaron Alejandro Ruso y Salvador Oría e hicieron públicos los motivos: “(...) en nuestro cambio de ideas con el sr. ministro hemos deducido que no parece dispuesto a admitir enmienda ni, menos, abandonar el núcleo de conceptos en que apoya su gestión, cualquiera sea la trascendencia de los razonamientos adversos”. La nota sintetiza las divergencias: para la postergación del primer dictamen, encaminado a cumplir la ley del empréstito patriótico, no se adujo causa justificada. Es apremiante liquidar la deuda con el Banco de la Nación Argentina. La exclusión de la Junta del estudio del presupuesto de gastos, eje en que se apoya la economía, que fue presentado al Congreso sin que esta última haya tenido más conocimiento que el que le aportaron los medios periodísticos. El sistema impositivo, la moneda, el cambio y el crédito exterior no pueden regularse en desarmonía con este último. La preferencia que da el ministro a las reformas impositivas encaminadas a la obtención de nuevos recursos como medio de sanear las finanzas, cuando la Junta entiende que la presión tributaria ha llegado a su límite y que es necesario buscar soluciones que no debiliten –como es el caso de los gravámenes- las fuentes de producción y trabajo, orientándose a reducir gastos mediante acuerdos con los acreedores del Estado, lo cual no afectaría ni el crédito ni el honor ni la confianza, sino por el contrario, evitaría el extremo de la moratoria. La crisis –entienden- obliga a actuar en el terreno de la economía dirigida, el remedio no puede provenir del cumplimiento de leyes naturales, el proceso de la depresión no concluirá por propia gravitación. Se intenta construir un sistema fiscal sin abandonar sus errores de origen. Ernesto Aguirre, el presidente de la Bolsa de Comercio dimitió sustentándose en argumentos análogos. “No nuevos impuestos; economías”, propone en la nota-renuncia y manifiesta haber consultado su decisión con la corporación que presidía. Después del retiro de Norberto Piñero, sólo quedaron Guillermo Leguizamón, Luis Colombo, A. Méndez Casariego y Pedro Etchegaray que consideraron terminadas sus funciones. Manuel A. Montes de Oca no había asistido a ninguna de las reuniones.

No obstante, haberse elaborado en su seno algunos proyectos –sobre las operaciones de redescuento de documentos comerciales en la cartera del Banco de la Nación; consolidación de la deuda flotante y mantenimiento de la fiscalización de los cambios,

la tarea encomendada a la Junta –estudiar y proponer- fue anulada por la irreductibilidad de la posición del ministro y por la superposición de instancias de consulta. Su eficiencia dependía de que sus proposiciones fueran escuchadas y transformadas en proyectos de ley. Por el contrario, en la coyuntura, se fue desvaneciendo gradualmente a medida que sus miembros iban renunciando. Y el golpe de gracia se lo dio el anuncio de la llegada de una misión de expertos británicos presidida por Sir Otto Niemeyer para asesorar al Poder Ejecutivo sobre la situación económico-financiera. Paralelamente, además, estaba funcionando una comisión constituida por Enrique Uriburu, Federico Pinedo, W.H. Roberts, L. Lewin y P. Kilcher –miembro de la comisión del control de cambios-, encargada de proyectar una reforma legislativa en materia bancaria. En julio, entregaron al ministro dos proyectos complementarios, de régimen bancario y de modificación de la ley de redescuento. Estos últimos, que serían enviados al Congreso para su tratamiento, fueron retenidos hasta que el perito británico los evaluara. José Nicolás Matienzo, en su carácter de senador, interpeló al ministro de Hacienda, en relación a la presencia de Niemeyer en el país y terminó proponiendo la designación de una nueva comisión, esta vez compuesta por tres senadores para investigar y dictaminar las medidas legislativas que convengan para asegurar una política bancaria, monetaria y comercial que defienda los intereses generales del país.

En febrero de 1933 se creó la Comisión del Comercio Exterior, organismo consultivo integrado por los ministros de Hacienda, Agricultura y Relaciones Exteriores y en representación de las industrias, del comercio y del trabajo: Manuel Augusto Montes de Oca, Benito Villanueva, Horacio N. Bruzzone, Pedro Benegas y José E. Uriburu; en representación del comercio de cereales, Jacobo Saslawsky, José Firpo y Domingo Minetti; del de carnes, Lino Landajo y Horacio Pereda; del de lanas y cueros, Ricardo Redlich, Enrique Clausen, Otto Lasker y Furt Troppel; de los productos de lechería y derivados, Miguel F. Casares y Carlos T. Rivero Haedo; de la industria forestal, Enrique Noetinger y Pablo Begue; en representación del trabajo, José Bogliolo; de otras empresas industriales y comerciales, Ernesto Herbin, Atilio Massone, Luis Fiore, Ernesto Mignaqui, Arturo Gutiérrez Moreno, Roberto Donaldson, James Asher y Pablo Foucher. Casi todos ellos formaban o formarían parte de otras comisiones. Saavedra Lamas, el ministro de Relaciones Exteriores, reiteró los mismos argumentos que venían esgrimiéndose para organizar creaciones semejantes: la necesidad de que en el país arraiguen comisiones de consulta con las que contaban todos los ministerios en Francia y en otros países europeos que incorporan la representación de intereses. Los consejos económicos, tales como el del Reich o el de Francia no eran más que comisiones de asesoramiento con las que se buscaba la colaboración de hombres de negocios e industrias. La prensa no perdió la oportunidad de compararla con la recientemente desaparecida Junta Consultiva Honoraria. A ella, sostenían, le convenía más que a la institución ahora creada la comparación con los consejos económicos a los que se refirió Saavedra Lamas. Por otra parte, el nuevo cuerpo no venía a reemplazarla dado que las funciones de la Junta, aunque comprendían la tarea que ahora se le otorgaba a la comisión de comercio exterior, eran mucho más vastas.

La Cámara de Diputados había designado también una Comisión Especial de Comercio Exterior, constituida por nueve representantes de origen político, mientras que la que asesoraría al P. E. reunía a treinta miembros que representaban a todas las actividades económicas, con lo cual se preveía que surgieran divergencias entre las conclusiones de una y otra.

Debemos tener en cuenta, además, que en agosto de 1932 se había creado una comisión ad honorem para el estudio y la proposición de la reforma de la tarifa de avalúos, a la que el ministro de hacienda asignó el carácter de antecedente para la creación de una junta permanente de aforos, tal como había sido concebida en 1916 y planeada por el ministro Herrera Vegas en 1922²¹, con el fin de sustraer al arbitrio de un solo funcionario un asunto que ponía en juego múltiples intereses. La comisión debía establecer los aforos y modificar los derechos. Para cumplir con dicha tarea se la autorizaba a pedir informes y consultar a las reparticiones nacionales y peritos oficiales y a escuchar a los representantes de comercio, de la producción y de las industrias. En enero de 1933 se creó la comisión permanente, en la que convivían funcionarios —el director general de Aduanas, el de Estadística, el contador de la Dirección del impuesto a las transacciones, un delegado del ministerio de Agricultura y otro de la Comisión de Control de Cambios— y representantes de la SRA, la UIA y la Bolsa de Comercio. Y paralelamente comenzó a funcionar una comisión parlamentaria con el mismo objetivo.

En julio de 1933, Alberto Hueyo presentó su renuncia al ministerio de Hacienda. Por su parte, Antonio de Tomaso hacía tiempo que permanecía con una licencia por razones de salud y falleció en agosto. A fines de ese mes, Federico Pinedo y Luis Duhau, los reemplazaron y gradualmente modificaron la orientación de la política económica y financiera del gobierno. Sobre la renuncia de Hueyo, que mantuvo silencio sobre sus motivos, se tejieron innumerables suposiciones, pero dos son las causas que parecen haberla provocado. En principio, la forma en que se encaraba la negociación del convenio arancelario con Gran Bretaña, con el que debía completarse el acuerdo comercial firmado en Londres el 1º de mayo. Esa cuestión, se encontraba en proceso de estudio confiado a una delegación que presidía el entonces diputado Miguel Angel Cárcano e integraba F. Agustín Pinedo, Director General de Aduanas y Alfredo Lucadamo, Director General de Estadística, en representación de los ministerios de Hacienda y Agricultura, respectivamente y el Director de Comercio e Industria, Andrés Máspero Castro y por la cancillería, Luis Podestá.

En segundo lugar, las tensiones en el Gabinete provocadas por su orientación financiera que, por otra parte, eran las mismas que habían provocado la disolución de la Junta Honoraria Consultiva. El motivo más inmediato estaba en el plan, apenas esbozado, para confeccionar el presupuesto, que debía regir en 1934. Desde el Departamento de Hacienda se pedía al resto “hacer economías” en las partidas de los gastos, aun admitiendo que era casi imposible hacerlas sin desquiciar los servicios públicos. En el gabinete parecía prevalecer la coincidencia con las recomendaciones del Congreso: prorrogar los servicios de amortización de la deuda.

El ministro, planteaba la prensa, se sustrajo a las solicitudes de la opinión, a los ejemplos extranjeros y a la presión de los acontecimientos para sostener la preeminencia de los intereses de la Tesorería, para vigilar el equilibrio del presupuesto y la puntualidad en el pago de los servicios de la deuda. Se complacía, además, en declarar que como autor de la ley del empréstito nadie podía saber mejor que él mismo los objetos para los cuales se había emitido, y se defendía de los efectos económicos de su

²¹ La Junta de Aforos constituida en diciembre de 1922 tenía una constitución semejante: funcionarios, en general directores generales de diversas reparticiones del ministerio de hacienda, “técnicos”, que en este caso eran los profesores titulares de Derecho Marítimo de la Facultad de Derecho de la UBA y de Derecho Aduanero de la Facultad de Ciencias Económicas y una junta asesora integrada por un representante de la UIA, uno de la SRA y otro de la Bolsa de Comercio.

negativa, advirtiendo que no correspondía a su departamento ese aspecto de la cuestión. En cuanto al método para establecer el equilibrio del presupuesto propuso la creación de varios impuestos nuevos y el aumento de otros existentes, a fin de mantener las erogaciones en las mismas cantidades del año anterior. Y antes de su renuncia, había presentado a las cámaras un plan según el cual no se rebajarían los servicios de la deuda porque había encontrado que las diferencias de cambio para las remesas al exterior habían disminuido y había comprobado que algunos impuestos darían mayor rendimiento que el calculado. En declaraciones a la prensa hechas después de su renuncia, insistió en que estaba seguro de poder conjurar el déficit en el presupuesto de 1934 proponiendo que la tasa del 3 por mil del impuesto a las transacciones se elevara a 1%, lo que produciría alrededor de 60 millones de peso más en el rendimiento de ese gravamen; suma que agregada a la de 25 millones en que se reducirán los servicios de la deuda, por la baja del dólar, ofrecería un total de 85 millones de pesos, que bastarían para nivelar el presupuesto del año próximo. Y, finalmente, nunca dejó de invocar la solidaridad del presidente con los principios que orientaban su política. Esto de hecho no era así con respecto a las corporaciones económicas que sin embargo insistía en convocar con funciones de asesoramiento.

Con Pinedo como titular de la cartera de hacienda comenzaron a producirse las transformaciones económicas y financieras que habían estado en la perspectiva de la frustrada Junta Honoraria: reconversión de la deuda interna y externa, modificaciones en el régimen de control de cambios, en el sistema tributario y en el régimen bancario.

La regulación del cambio a partir de que se estableció en 1931, estaba manejada por una junta que debía examinar las necesidades reales de la plaza y establecer la cotización del dólar. Entre los fundamentos de la medida el gobierno provisional planteó que para sustituir “la anarquía dañosa que impera en el mercado” era necesario optar por un método centralizado y “dirigido por los más capacitados”. El decreto correspondiente establecía que la Comisión de Control de Cambios debía actuar bajo la presidencia del ministro de Hacienda y estaría integrada por el presidente del Banco de la Nación –en ese momento, Adolfo Casal- tres miembros designados por el P. E., por conducto del ministerio, de los cuales dos representarían a la Asociación Bancaria propuestos por su presidente y por idéntico conducto se designarían cuatro “expertos” en el comercio exportador e importador, en la industria y en el mercado de cereales para asesorar a la Comisión. Se nombró a José A. Vido, Pablo Kilcher y Federico Schindler (Asociación Bancaria) y a Emilio Saint, José Firpo, Juan Kipp y Jorge Born, como asesores. Kilcher y Vido renunciaron en abril de 1934. Y en junio, cuando Pinedo defendía en la Cámara de Diputados las medidas tomadas en el receso que incluían la modificación del régimen de cambios, expresó

“(…) Dos personas que, para añadidura, no eran ninguna de las dos argentinas, decidían exclusivamente a quién se daba cambio y a quién no se daba. Lo hacían con buena voluntad (...) Mas lo hacían a ojo de buen cubero, sin estadísticas; (...) decidiendo sencillamente, desde su escritorio: este comerciante que trae hilo es buena firma y se le da tanto; este otro comerciante, que también trae hilo, no es buena firma, y se le da menos. Y por lógica, este último comerciante se convertía en peor firma cuando tenía que comprar cambio en la “bolsa negra””²²

²² CDDS, T. I, r. 13, junio 6 de 1934: 836-880

Sorprendentemente fue Dickmann quien, en el mismo debate, elogió a la Comisión – aunque para marcar diferencias entre las gestiones de Hueyo y Pinedo-, cuyo presidente, Celedonio Pereda, era un “ciudadano de ilustre prosapia” y también lo eran sus colaboradores. Se centró luego en recuperar una de las características que consideraba fundamental: “no se metía en ella el gobierno”, sus funciones estaban separadas de las del M. de Hacienda, al constituirla se había querido entregarla a “hombres técnicos”, responsables, lo cual –dijo- “no acaece ahora”. Desde el punto de vista técnico y administrativo –continuó- “he visto a un grupo de hombres jóvenes dirigidos por jefes, todos doctores en ciencias económicas, y he podido apreciar la utilidad de esa Facultad, de cuya importancia antes dudaba un poco”. La oficina de cambios era un “resorte admirable donde están registrados cuatro mil importadores y más o menos un millar de exportadores, veinticinco bancos que operan con ella”, manejada por fuerzas que están por encima y por fuera de su voluntad, primero, el Banco de la Nación –con el cual hasta el personal intercambia- y después, el ministro de Hacienda y por encima del ministro, las fuerzas vivas –privilegiadas y dirigentes-. Cerró el argumento entonces afirmando que estaba subordinada a la política y eso la hacía inferior a la del período precedente.

En 1935 se sancionaron seis leyes (12155 a 12160) para redefinir el régimen a que estaba ajustado el movimiento bancario: creación del Banco Central, ley de bancos, creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, modificación de los estatutos del Banco de la Nación y del Banco Hipotecario Nacional y de organización del sistema que establecía la creación de una Junta para poner en funcionamiento y proyectar las normas a las habrían de sujetarse los bancos y el Instituto. Tenía carácter técnico. Carlos Acevedo, Eduardo Bullrich, Enrique García Merou y Raúl Prebisch fueron designados para constituirla. Sin embargo, los intereses sectoriales no fueron ajenos a la regulación bancaria. La ley también contemplaba la constitución de comisiones que los incluía que fueron organizadas cuando ya Roberto Ortiz había reemplazado a Pinedo en el Ministerio. La de Aforos de Venta de Cambios proveniente de las exportaciones incluyó un representante de la Sociedad Rural –Rafael Herrera Vegas-, uno del Centro de Exportadores de Cereales –Jorge Hostería- y otro de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires –Roberto Haas-. Y en la Comisión de Divisas, cuyas funciones eran proponer las modificaciones que considerara convenientes a las normas sobre otorgamiento y aplicación de los permisos previos de cambio, atender a las reclamaciones interpuestas por los importadores, había representantes de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires –Félix A. Olmos-, de Rosario –Ernesto Daumas-, de la UIA – Ernesto L. Herbin- y del Centro de Importadores –Roberto B. Donaldson-. En el decreto de constitución se consigna que el propósito de la ley 12160 es “promover la colaboración de los representantes de las fuerzas económicas en todo lo relacionado con el régimen de cambios”.

Por otra parte, también los intereses particulares estaban representados en los directorios de los Bancos según lo establecían las leyes 12155 (Banco Central), 12158 (Banco de la Nación) y 12159 (Banco Hipotecario Nacional). Y las designaciones no estuvieron exentas de conflictos. Por ejemplo, en el primer directorio del Banco de la Nación, constituido después de la sanción de la ley, la UIA no contaba con ningún representante,

lo cual motivó una nota, que hizo pública, dirigida al ministro de Hacienda, protestando por la exclusión²³

4. El Consejo Nacional Económico

En 1940, las necesidades fiscales agravadas por la guerra, condujeron al entonces Ministro de Economía de Castillo, Carlos Acevedo, a proyectar impuestos nuevos –a las ganancias excesivas- y modificar algunos existentes –réditos y transmisión gratuita de bienes (herencias). En 1941, cuando el proyecto de impuesto a los réditos fue presentado en la Cámara de Diputados, Acevedo decía

“Compenetrado el P. E. de la conveniencia de modificar la ley en vigencia, ya sea por haber llegado distintas sugerencias de entidades serias que representan importantes núcleos de la población afectada por el tributo o porque la práctica en su aplicación le ha permitido advertir fallas susceptibles de ser suprimidas, dispuso que la dirección del ramo elaborase un anteproyecto siguiendo las directivas que en ese sentido le fueron impartidas. Ese proyecto fue elevado al Ministerio de Hacienda en su oportunidad, el que, siguiendo la norma que se ha impuesto de no innovar en materia tributaria sin consultar previamente a los contribuyentes por conducto de sus entidades representativas requirió la opinión de la UIA, de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, de la SRA y de la Confederación del Comercio, la Industria y la Producción”²⁴.

Indudablemente la consulta no impidió la reacción A mediados de 1942, cuando se estaban discutiendo en el parlamento el presupuesto y las leyes impositivas, una solicitada firmada por la SRA, la UIA, la Bolsa de Comercio y la CACIP sent  posición. El Estado, decían, absorbe a las fuerzas de la producci n²⁵.

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

Estos organismos –decía la nota- constituyen una clase nueva, “estado dentro del estado” (algún diario se refirió a un “nuevo funcionarismo”) que debilitaba doblemente a los tres poderes y a las fuentes de la riqueza nacional. No se referían a los nuevos impuestos, pero de eso se trataba. La propuesta era crear un organismo superior que coordinara a las juntas y comisiones en cuyo seno se debatieran las decisiones públicas: un Consejo Económico Nacional. Recuperaban la iniciativa que el diputado radical Carlos Noel había presentado en 1938 en la Cámara de Diputados, asumiendo algunas ideas en ese sentido volcadas en la plataforma partidaria de 1937

Noel, en una conferencia en 1933 se oponía a la afirmación en boga de que el parlamento no representaba los intereses económicos de los habitantes

²³ La Nación, marzo 7 1936

²⁴ CDDS, T. I, r. 3, mayo 30 de 1941:64-79

²⁵ Un análisis detallado de este proceso en Sidicaro, Ricardo. “Los conflictos entre el Estado y los sectores económicos predominantes en la crisis del régimen conservador, 1930-1943”, en Ansaldi, W. et al *Representaciones inconclusas*. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946, Buenos Aires, Biblos, 1995 y del mismo autor, *Los tres peronismos*, Buenos Aires, Siglo XXI,2002

“Parece injusto que los estancieros o los curtidores de cueros no estén representados, pero ¿es qué verdaderamente no están representados? Y en caso de que no lo estuvieran ¿es acaso en el parlamento dónde deben estarlo? Yo creo que no.

Los partidos políticos casi siempre incluyen en sus programas los puntos de vista particulares en materia económica (...)”²⁶

Mientras que en 1935, denunciando lo que asumía como la quiebra del estado liberal, planteaba el tránsito de la “sociedad atomizada” a la “sociedad organizada” aunque “sin destruir el átomo ni trabar su individualidad” propendiendo a la formación de sindicatos de patrones y obreros unidos por comisiones mixtas para regular las relaciones económicas citando²⁷.

El proyecto de 1938 establecía la creación de una comisión encargada de estudiar la institución del Consejo Nacional Económico conformado por los ministros de hacienda y agricultura y obras públicas, seis senadores designados por las comisiones parlamentarias de Negocios Constitucionales, Hacienda, Presupuesto, Legislación, Obras Públicas y Agricultura, doce diputados (cuatro designados por la Comisión de Presupuesto y Hacienda y 1 por cada una de las comisiones restantes) y ochenta y siete representantes de las diversas profesiones o gremios en número igual de empleadores y de trabajadores intelectuales y manuales cuya forma de elección sería reglamentada por el poder ejecutivo. La primera función de la comisión debía ser estudiar leyes que permitan crear asociaciones profesionales, de patrones y obreros, de técnicos y de las profesiones liberales para que puedan elegir representantes al Consejo. La fundamentación recupera antecedentes internacionales (la constitución de Weimar, por ejemplo) y nacionales (el laudo Alvear en materia azucarera) y se sustenta en la necesidad de facilitar el pasaje del liberalismo económico al “trabajo mecanizado y la competencia entre agrupaciones” cuya base debía ser la organización profesional como “medio de expresión y de intervención de las grandes fuerzas agrupadas para ayudar al poder político”. La “comunidad de esfuerzos” y la “recíproca compenetración” llevaría a la superación de la lucha de clases²⁸. Ese mismo año, en una conferencia pronunciada en la Capital Federal defendió la urgencia de instaurar el Consejo por necesidades de ordenamiento y coordinación enfatizando que su creación no contradecía las instituciones democráticas sino que las reforzaba, en la medida en que se ubicaría con el parlamento (ni encima, ni al lado, ni debajo) y para el parlamento del cual sería su cuerpo consultivo, asesor directo y autorizado, “la voz de la experiencia y del saber”, organizaría la democracia económica sin renunciar a la democracia política²⁹.

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

“(…) Si no hemos tenido, propiamente dicho, una economía dirigida o planificada, hemos tenido una economía intervenida, en la cual el Estado manifestaba esporádicamente su poder. En los últimos años esta intervención ha sido aún más marcada. La crisis (...) hizo que el P. E. anterior sintiera la necesidad de establecer normas, reglamentaciones y vigilancia sobre la producción, el consumo, el trabajo, los mercados, la política de ventas y el intercambio del país. Se crearon así una serie de juntas que, si han demostrado ponderable eficacia cuando se trató de solucionar

²⁶ Conferencia pronunciada en el Aula Magna de la Facultad de Filosofía y Letras, agosto 10 1933, Noel, Carlos M., *Principios y orientaciones*, Buenos Aires, M.Gleizer editor, 1939, pág.31

²⁷ Conferencia pronunciada en Mendoza, abril 7 1935, en idem, págs 77-81

²⁸ Proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados el 4 de abril de 1938 en Noel, Carlos,...op.cit., págs.111-125

²⁹ Idem, págs.123-133

problemas de emergencia, han probado también su incapacidad para entender los problemas generales de nuestra economía, perdiendo importancia práctica al exagerar sus funciones burocráticas. Las soluciones propuestas por ellas han sido estrechas por el carácter específico de la actividad que les fue encomendada (...) Su fracaso reside en el origen del nombramiento de sus miembros, pues no representan sino pequeña parte de los intereses afectados. (...) no están conectadas unas con otras y en ninguna de ellas figuran representantes de los trabajadores o de los consumidores (...) Las diversas interpelaciones y minutas presentadas en este mismo recinto no han dejado nunca un saldo favorable al mantenimiento de estos organismos que cuestan ingentes sumas al erario público”³⁰.

La idea era controlar la intervención del Estado, hacerla técnicamente responsable, regularizarla, dotarla de una estructura legal más lógica, hacer intervenir a los interesados en la orientación de la economía en lugar de dejarla al albedrío absoluto del Estado.

En septiembre de 1942, con motivo de debatirse el presupuesto y las reformas impositivas, la cuestión fue ampliamente tratada en el Parlamento, en tanto en la calle las “fuerzas vivas” realizaban movilizaciones y mitines. Hubo coincidencia entre los legisladores que el ataque a la intervención del estado y la burocracia escondía la oposición a un aumento de las cargas fiscales que recaía sobre las “mayores rentas” (modificación del impuesto a la herencia, del impuesto a los réditos, ganancias excesivas, impuesto móvil a la exportación). Los argumentos no eran nuevos. Durante toda la década gastos e impuestos funcionaron enfrentados: el aumento de los segundos respondía al crecimiento de los primeros, y estos se concentraban especialmente en la ampliación de la administración mientras se saturaba la capacidad tributaria de la población. Lo nuevo, en este caso, era la reacción anti-intervencionista y el énfasis puesto en el ataque a la burocracia.

Los posicionamientos de los diputados frente al problema no respondieron a su inserción partidaria. Excepto los socialistas, ni los conservadores ni los radicales se manifestaron de manera unívoca.

Los legisladores socialistas, aunque no sostenían ya el liberalismo a ultranza de los primeros años de la década, mantuvieron y coincidieron en los argumentos a favor de la reducción de la burocracia, apoyaron las nuevas cargas fiscales; acusaron a las corporaciones de oponerse a una intervención que ellas mismos habían propiciado y que, además se había realizado en su exclusivo beneficio. Uno de ellos, Bogliolo, que formó parte de casi todas las juntas y comisiones, como representante de los consumidores, dijo que su cantidad era abrumadora, formaban una “casta dentro de la burocracia”, que superponía funciones sin resolver problemas y tomó como ejemplo a la industria lechera que contaba con una Junta Reguladora, una Comisión y una Dirección que lo único que habían hecho era pegar “algunos carteles en las paredes donde se aconsejaba a la población que consumiera más manteca”. Y Palacín agregó que a partir de 1932, “por inspiración de hombres que no constituyeron el trust de los cerebros, sino meramente el trust de los traductores”, porque se limitaron a traducir lo que se hacía en Alemania o en Estados Unidos se había creado una regulación regresiva, destinada a garantizar el statu quo del desarrollo de la riqueza y del bienestar argentinos. Caracterizaron, además, al Consejo Económico Nacional como una corporación de

³⁰ Idem, T. II, julio 11 1940:261-264

gremios capitalistas que impondría la sujeción a la colectividad de los poseedores. El corporativismo capitalista es “la sujeción de la colectividad a los intereses de cada gremio de poseedores”³¹

Los radicales acompañaron a los socialistas en su crítica a la hipertrofia burocrática. En la discusión sobre el presupuesto, Leopoldo Zara, en nombre del bloque, propuso suprimir la Junta Reguladora de Vinos y transferir sus empleados y funciones a la Dirección General de Vitivinicultura y Enología creada por la ley del vino (12372), reglamentación técnica de la industria –la relación entre una y otra agencia era semejante a la que tenían la Junta Reguladora de Granos y la Comisión de Granos y Elevadores-. La junta, argumentó, sólo sirve para fomentar la “haraganería burocrática”. En el debate sobre los nuevos impuestos, Raúl Martínez³² sostuvo que la apelación a la justicia social –argumento usado por algunos diputados concordancistas para fundamentar la redistribución de las cargas que implicaban los gravámenes en discusión- servía para que se escudaran demócratas sinceros pero también demagogos y enemigos de la democracia liberal e individualista y la democracia, para ser tal, no podía ser sino liberal e individualista. Y Armando Antille consideró que las cargas proyectadas eran excesivas y el déficit podía conjurarse limitando el exceso de empleados y las creaciones de juntas de asesoramiento y de regulación y que, en todo caso, si el Estado había auxiliado a la economía, no era más que su deber en momentos difíciles. En tanto Araujo apoyó los proyectos impositivos e interpeló a los radicales, en nombre de su historia y tradición, para que los votaran en sentido positivo. Citó a Lasky para afirmar que la obra de la democracia política representativa tradicional debía ser superada por la acción de una democracia funcional y a Adolfo Posada para sostener que ni la soberanía del pueblo ni la división de poderes eran suficientes para dar garantías. El Estado, en su perspectiva, debía ser un instrumento de bienestar y agente de justicia social. Ninguno de ellos retomó la propuesta de Noel³³

Entre las extensas intervenciones de miembros del Partido Demócrata Nacional, la del legislador cordobés José Aguirre Cámara y la de Milberg marcaron los dos extremos de los argumentos posibles. El primero³⁴, enfatizó que las reformas hacían más equitativo al sistema tributario en la medida en que eliminaban inicuos privilegios desgravando a los sectores de población económicamente más débiles y colocando el peso en los sectores económicos más fuertes. El capitalismo, sostuvo Aguirre Cámara, sobrevivirá pero sólo si se limita y se “espiritualiza”. El beneficio es legítimo y esencial al sistema, pero tiene que producir con justicia y distribuir con ética y la función de la intervención estatal debe limitar las ganancias excesivas, sólo posible por los impuestos. Esto debían entenderlo los representantes de intereses “respetables y poderosos”, “de honda gravitación”, que eran los que planteaban la resistencia y habían suscripto un manifiesto “sibilino y contradictorio, injusto y disimulado”

“¿Qué otra cosa significa este clamor inesperado contra la intervención estatal, en boca de los sectores que más la reclamaron y que más la usufructúan? ¿Cómo explicarse que ellos teman ahora la absorción de las fuerzas productoras por el Estado? ¿Acaso no

³¹ Idem, T. IV, r. 47, septiembre 10 y 11 de 1942:854-903. Presupuesto - Debate

³² Idem, pág. 318 y ss.

³³ Noel había fallecido hacía poco tiempo y será recuperado en los años peronistas. La revista –radical en los 30 y peronista a partir de su segunda etapa de publicación iniciada en 1947- Hechos e Ideas se encargó de publicar sus conferencias y proyectos.

³⁴ CDDS, T. IV, r. 49, septiembre 14 de 1942:998-1049

fueron ellos los que reclamaban diariamente, dramáticamente, ayer mismo puede decirse, barreras aduaneras, cupos, y todas las formas de la intervención estatal para defender sus legítimos intereses? ¿No lo están reclamando ahora mismo? ¿No nos ha pedido la Unión Industrial, en todos los tonos, la ley antidumping? ¿No ha reclamado, asimismo, el Drawback? ¿No ha reclamado el crédito industrial? ¿Cómo explicarse, entonces, este pánico inesperado, planificado, de último momento, por la supuesta subordinación de la vida económica a las directivas estatales? ¿No es extraordinario, desconcertante, afligente, que la Sociedad Rural, que representa la industria ganadera argentina, a la que tanto y tanto debe el progreso del país, aparezca también, en este momento, inquieta por la posible absorción estatal? ¿Pero no ha estado subsidiada hace apenas dos años por el Estado la ganadería argentina? ¿Pero es que, por ventura, la intervención estatal, cuando se produce para salvar o para enriquecer, es aceptable, legítima, inexcusable, pero cuando se produce para regular el exceso de ganancias, a costa de todo el país, es peligrosa, inaceptable, ilegítima?”

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

Milberg³⁵, comenzó declarando su “alarma burguesa” frente a lo que evaluaba como creciente hostilidad fiscal hacia la riqueza privada argentina que se traducía en proyectos, discursos y actitudes contra las fuerzas productoras.

“En Estados Unidos, que tanto admiramos, no habría quien enjuiciase a un Ford, a un Carnegie o a un Rockefeller por el delito de aumentar su capital. Y lejos de señalárselos a la opinión pública de su pueblo y del extranjero como factores de injusticia social o de exhibirse sus nombres y el monto de sus ganancias para estimular la lucha de clases y fomentar el rencor de los desposeídos, son expuestos a la consideración pública como un ejemplo de lo que pueden el esfuerzo, la inteligencia y el trabajo en un medio liberal y democrático en que todos los hombres son iguales ante la ley y gozan de las mismas oportunidades y prerrogativas (...)”

Y a partir de allí desplegó argumentos coincidentes con las “fuerzas vivas” para oponerse a la intervención estatal y enjuiciar a la administración pública. Asoció el contralor estatal de la economía privada con el totalitarismo y caracterizó a la burocracia de “casta brahamánica, oligarquía exigente y voraz, “frondoso árbol (...) cuyas raíces estrangulan todo el cuerpo de la Nación”.

Hacia finales de la década, los mismos que propiciaron y se beneficiaron de las nuevas modalidades adoptadas por el estado “consultivo” exigían una intervención diferente, que limitara el peso de la burocracia estatal y que institucionalizara la participación corporativa, ya no en cuerpos de consulta, sino en un amplio organismo que la contuviera y a la vez limitara la ingerencia de los cuerpos de funcionarios.

Conclusiones provisionarias

³⁵ CDDS, T. V, r. 54, septiembre 22 y 23 de 1942:381-526

Cuando se produjo el golpe, los ataques contra la demagogia y el personalismo asociados al desorden administrativo y la incapacidad para implementar políticas, vinculados a las “insuficiencias” del sistema electoral para lograr la mejor representación posible de la sociedad, sustentaron todo tipo de propuestas que combinaban la representación territorial con la representación funcional de intereses o negaban a una o a la otra. Carlos Ibarguren, en ese momento interventor en la provincia de Córdoba y uno de los publicistas involucrados en la diagramación y difusión de la reforma constitucional propuesta por el gobierno, propiciaba la reforma para “evitar irrupciones demagógicas” eliminando los “defectos” institucionales que habían favorecido el accionar del gobierno radical. Esas deficiencias se resumían en la prepotencia del Poder Ejecutivo que anulaba a los otros poderes y subvertía el sistema federal y en la ausencia de representación y de intervención en el gobierno de los intereses sociales porque “los profesionales del electoralismo” todo lo habían acaparado. El Estado debía dejar de ser “burocracia de comité” y el funcionario, “caudillejo de parroquia. La razón de ser de la revolución era, en este planteo, como lo había expresado el presidente del gobierno provisional en el manifiesto del 1° de octubre, sentar a los agricultores, obreros, ganaderos, profesionales e industriales en las bancas del Congreso. En todas sus intervenciones públicas, Ibarguren, en nombre del gobierno, puso mucho énfasis en aclarar que no se trataba de suprimir el sufragio universal o eliminar a los partidos para convertir al Congreso en una asamblea “puramente corporativa”. Ni vuelta a la demagogia, ni reforma fascista. Varias eran las soluciones posibles: reorganizar los partidos e introducir los intereses sectoriales en ellos, establecer un sistema de doble representación –territorial y funcional- dando cabida a los gremios que estuvieran ya organizados, o, finalmente, si esto se juzgara prematuro “por considerarse que la Argentina no está suficientemente evolucionada todavía como para que refleje adecuadamente en el Parlamento representaciones tan complejas, ello no impide que los intereses sociales que estén sólida y maduramente organizados participen por medio de delegados auténticos, no de mandatarios ajenos a esos intereses, en los directorios y consejos técnicos de grandes entidades de la administración. Así, por ejemplo, en las instituciones bancarias oficiales, en los Ferrocarriles del Estado, en las cajas de pensiones y en otros importantes órganos de servicios públicos debieran tener algunos asientos establecidos por la ley en las comisiones directivas, representantes de los intereses sociales vinculados a esas entidades”³⁶

La introducción de la representación gremial logró unificar en la oposición a todo el espectro partidario cuyos argumentos recuperaron los ya planteados en años anteriores. El diario La Nación aceptó el diagnóstico de Ibarguren en cuanto a los problemas planteados, pero manifestó en varias editoriales que resultaba “un poco violento” aceptar siquiera la hipótesis en cuanto a las soluciones propuestas. El problema no estaba en las instituciones. A fines de 1933, cuando ya el proceso de constitución de juntas y comisiones estaba en marcha, dos artículos del mismo diario resumen acabadamente el modo en que se asumían las nuevas modalidades administrativas. El primero refiere a una iniciativa del gobierno mendocino: someter a la consideración de una Conferencia de Vitivinicultores dos proyectos que constituían el régimen orgánico que buscaba resolver el problema económico de la provincia. Se instalaba de ese modo –decía el editorial-, dentro de las condiciones institucionales vigentes, una *manera de gobernar* que tenía el valor de la *eficacia*. *Solicitar la colaboración de los directamente interesados,*

³⁶ LN, octubre 16 1930

era doblemente importante porque además de la que concernía a los intereses estaba la que se denominaría *técnica y de la experiencia*: ganaderos, agricultores, industriales y comerciantes eran quienes las tenían. Esta *compenetración consultiva* de la autoridad con la población, concluía, es la que le otorga a las decisiones la solidaridad para sostenerlas y llevarlas al éxito. El segundo, referido a la actividad parlamentaria realizada en el período que concluía, proponía la creación de consejos técnicos de asesoramiento, extraños a la función legislativa, para sacar las decisiones del ámbito exclusivo de los compromisos electorales y conectarlas con la *expresión de los intereses sociales adecuadamente consultados*.

¿Se trató de una búsqueda de legitimidad alternativa de gobiernos que, en el primer caso era producto de un golpe y en otro de la alteración del resultado de las urnas? Creemos que no, o por lo menos que eso no explica un proceso que tiene sus fuentes en cuestiones que se inscriben en un horizonte mucho más general, de búsqueda de “mecanismos correctivos” de la democracia parlamentaria que trasciende el plano local.

Para el caso francés, Rosanvallon diría que el reconocimiento del papel de los partidos, el perfeccionamiento de nuevas técnicas electorales, el lugar otorgado en la decisión pública a los cuerpos intermedios como los sindicatos, y la institución en la administración de procedimientos de consulta y la formación de consejos económicos aportaron elementos parciales de respuesta al problema de la figuración política del pueblo, “domesticación pragmática y relativa de los problemas nacidos de la disociación original entre el momento político y el momento sociológico de la democracia”, que, sin embargo, no permitió dar una respuesta definitiva a la conformación política de lo social. Las tensiones siguieron subyaciendo. Este trabajo, absolutamente provisorio, es un recorte de una investigación más amplia que tiene como horizonte el desarrollo de ese problema en los años de entreguerras en la Argentina.

En nuestro caso, la experiencia concreta de combinación de los instrumentos representativos propios del régimen democrático y la consulta a los intereses sectoriales para diagramar políticas fue precedida por un fuerte cuestionamiento a los primeros, aunque esto no necesariamente haya implicado la elaboración de un diseño acabado que involucrara a los segundos. La incorporación burocrática de miembros de las corporaciones en funciones de asesoramiento que implicaron negociaciones en torno a su implementación se dio más bien como salida a los conflictos planteados por la crisis en medio de un proceso signado por el método del ensayo y de ningún modo respondió a los ambiguos proyectos corporativistas que circularon en la coyuntura previa al golpe de 1930 y que Uriburu intentó -sin demasiada convicción- traducir en una reforma constitucional.

En los hechos, la constitución no fue reformada, la democracia siguió siendo invocada como el mejor régimen posible aunque no se dudó en imponer mecanismos de manipulación del sufragio y se desarrolló un proceso de constitución de nuevas agencias estatales que, con matices, incorporaron representantes de intereses sectoriales y expertos – términos que la mayor parte de las veces aparecen confundidos- para asesorar, en la mayoría de los casos al Poder Ejecutivo con carácter limitado, experimental y asimétrico.

