

## Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930.\*

---

◆ *Ana Virginia Persello.*

Quienes intentan comprender la historia del Estado establecen una primera distinción que asume no sólo diferentes nombres sino distintas fronteras. Optamos en este caso por seguir a Rosanvallon<sup>1</sup> y diferenciar el aparato administrativo y burocrático de la «forma política» del Estado; proceso de racionalización y trabajo de democratización, respectivamente. La instauración de un cuerpo de funcionarios estable, competente sujeto a normas y procedimientos de funcionamiento y a una determinada jerarquía, y la institución del gobierno representativo son movimientos que no necesariamente coinciden. El orden en que se dan y el modo como se articulan se inscribe de manera particular en la historia de cada país.

En el caso argentino, forzando los términos, ambos procesos tienen su punto de partida en la ruptura del orden colonial. Se inicia entonces una historia de marchas y contramarchas, búsquedas de una fórmula institucional y de una forma política.

---

<sup>1</sup> Rosanvallon, Pierre. *L'Etat en France de 1789 á nos jours*, París, Editions du Seuil

\* Una primera versión de este trabajo fue presentado a las Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Neuquén, septiembre de 1999 y algunas de las cuestiones que se plantean fueron incorporadas a un trabajo más general incluido en el Tomo VI de la Nueva Historia Argentina, Sudamericana (en prensa).

◆ Profesora adjunta de Historia Argentina Siglo XX. Facultad de Humanidades. UNR. Investigadora del CIUNR.

El aparato administrativo superpone instituciones heredadas de la colonia a otras nuevas que imponen las necesidades de construcción de un orden y, paulatinamente, la puesta en marcha del progreso. Pero, además, crea otras, sobre un vacío que se llena mirando modelos externos, Estados Unidos, Francia, Inglaterra.<sup>2</sup> Del mismo modo, la Constitución de 1853 establece una fórmula de gobierno que tardará en ponerse en acto. Impera lo «posible», hasta que la reforma electoral de 1912 inicie el proceso de democratización –cada ciudadano un voto– inscripto en la norma.

Las prácticas –durante los años de los gobiernos radicales– si bien amplían la participación seguirán estando teñidas con elementos clientelistas y la democracia asumirá formas plebiscitarias. Pero ésta no es la cuestión que abordaremos ahora.

El mismo movimiento que se inicia en la última década del siglo XIX y que reúne al emergente movimiento radical, al socialismo y a publicistas e intelectuales, pugnando por la democratización, exige moralidad administrativa. El común denominador es la sujeción a reglas claras, la eliminación de la arbitrariedad, los círculos. Se piensan ambos procesos simultáneamente. La burocracia se considera una fuente de prebendas al servicio del círculo en el poder; un efecto perverso del fraude electoral; un lugar que paga votos y lealtades. Siguiendo el mismo argumento, se cree que el sufragio universal, secreto y obligatorio terminará con los favoritismos, la ineficacia y la ineficiencia. Concluyendo, la crítica al comportamiento administrativo es indisociable de la crítica a las prácticas políticas.

Más tarde, ya instaurado el voto secreto y obligatorio e instalados los radicales en el poder, se mostrará la falacia de tal argumentación. La fiebre antiburocrática continuará y la imagen de una administración subordinada al poder político y puesta a su servicio, excesiva e inoperante se mantendrá. Es a esta cuestión a la que queremos referirnos.

Para abordar el tema de la burocracia estatal es ya un lugar común –aunque no por eso deja de ser indispensable– referirse al pensamiento weberiano sobre la materia. De su tipología de las formas de dominación surgen, con matices diferentes, clasificaciones del fenómeno y combinaciones que intentan responder a las particularidades de la situación histórica analizada.

---

<sup>2</sup> Ozslak, Oscar, 1982. *La formación del Estado argentino*, Bs.As., Ed. de Belgrano

Así se adopta la denominación «burocracia weberiana» para hacer referencia a administraciones sujetas a normas establecidas, meritocráticas y coherentes, en las que el ingreso se produce a partir de la competencia formal. Se alude a lo que Weber denominó poder racional-legal. Del mismo modo que se generaliza el término «patrimonialismo» para caracterizar aquellos fenómenos pre-burocráticos donde imperan los lazos tradicionales, la no sujeción a reglas, la arbitrariedad. O, por último, a formas de poder carismáticas, para designar modos de acceso al poder administrador signadas por las lealtades personales que emergen en momentos de cambio (a diferencia de las tradicionales).

Los tipos ideales aparecen en Weber como un *continuum* histórico, es decir, el patrimonialismo, es sucedido y superado por una forma más racional y moderna de organización estatal, y en momentos de cambio emergen formas carismáticas que como tales no sobreviven, pero que una vez rutinizadas se incorporan a la evolución. Ese «deber ser» de la burocracia, es decir, el supuesto de que la autoridad racional-legal es el punto de llegada que garantiza eficacia y eficiencia es lo que los trabajos actuales sobre la cuestión ponen en discusión.<sup>3</sup> Pero, además, se hace imprescindible al adoptar la terminología weberiana, aclarar que los tipos ideales no resisten, en tanto formas puras, el contacto con el análisis histórico concreto.

En el caso argentino, a partir de la extensión del sufragio, domina la demanda por la racionalización de la administración –en todos los sectores políticos– sin traducirse en normas generales de procedimiento. Cuando los radicales llegan al poder el aparato administrativo está ya formado. Hay un ejército permanente y las agencias estatales –correos, ferrocarriles, establecimientos educativos– se despliegan por todo el territorio. No hay innovaciones en este sentido. Los cambios se limitan a algunas iniciativas aisladas de tal o cual ministerio, o de algunas reparticiones públicas. La burocracia se monta sobre lo preexistente, aunque se produce una renovación de los elencos administrativos y la creación de algunas dependencias nuevas, sobre todo escuelas y hospitales.

Islas de racionalidad conviven con agencias estatales ineficientes y superpobladas, o ineficaces por ausencia de personal. Empleados nuevos, recomendados del caudillo influyente, coexisten con viejos funcionarios de administraciones pasadas.

<sup>3</sup> Rudolph, Lloyd y Rudolph, Susanne.1984. Autoridad y poder en la administración burocrática patrimonial, en Ozslak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Bs.As., Paidós

Lo dominante es la rotación rápida de un cargo a otro y los «desalojos» cuando una fracción política del partido gobernante se impone en los gobiernos provinciales o municipales sobre otra fracción del mismo partido o de la oposición. No parece suceder lo mismo a nivel nacional.

La imagen que traduce la prensa, los partidos opositores y las fracciones radicales desalojadas es la de una máquina pesada y lenta, un lugar donde los partidarios del gobierno tienen asegurada una renta sin mayor esfuerzo –y a veces sin ninguno– que fomenta el vicio de la «empleomanía», es decir, que aleja a la población de las actividades productivas restándoles eficiencia y dinamismo.

Se alude al exceso de personal reclutado bajo la forma del patronazgo político, a la complicación de procedimientos, a la superposición de funciones, al relajamiento de la disciplina, a la no correspondencia entre jerarquía y salario. Desquicio, anarquía y caos. Esta descripción podría corresponderse, con diferentes matices, a la de otros aparatos administrativos situados en tiempos y lugares distintos. Es una especie de lugar común que se confronta con el tipo ideal weberiano para evaluar patologías y disfunciones.

Aparece, además, en todas las fundamentaciones de los proyectos de racionalización administrativa. Sin embargo, aunque pueda ser válida, no da cuenta de la complejidad de la administración pública constituida por organizaciones heterogéneas en cuanto a tamaño, funciones, recursos, ámbitos. Y por formas de autoridad donde lo racional-legal coexiste con otras pautadas por los vínculos tradicionales y la constitución de nuevos lazos que responden a lealtades carismáticas. Por ende, las propuestas racionalizadoras suelen estar afectadas de la insuficiencia del diagnóstico.

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

El objetivo de este trabajo es indagar quiénes y cuántos son los empleados públicos en los años de los gobiernos radicales.

1. Quiénes interroga a la relación entre gobierno y partido. ¿Los radicales desplazan a los conservadores? ¿O los empleados de la administración anterior permanecen y el crecimiento se manifiesta en forma de capas superpuestas a la burocracia preexistente? O, lo que es más improbable ¿la tendencia política del gobierno no incide en la selección?

2. ¿El aparato estatal crece en relación al período anterior? Y si lo hace, ¿en qué agencias estatales se localiza el crecimiento? ¿Se trata de áreas que implican un desarrollo paralelo de actividades vinculadas con el crecimiento o simplemente de hipertrofia burocrática?

Para responder a estas preguntas, nuestro universo lo constituyen los empleados nacionales sobre los que fue posible el trabajo cuantitativo, lo cual no obsta que incorporemos información que nos permitirá demostrar que el comportamiento del gobierno nacional difiere del de los gobiernos provinciales.

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

## **I. Empleados públicos, partido y elecciones**

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

Una de las cuestiones más subrayadas entre quienes se ocupan de analizar los gobiernos radicales es la ingerencia de la «política» en la administración, y en este caso política alude a la presencia de los comités en la función pública.

Una abundante literatura, plagada de anécdotas, da cuenta de la práctica del patronazgo aludiendo a postulantes de empleo llenando los pasillos de la Casa Rosada, provocando incidentes, gritos y discusiones. Un editorial de *La Nación* lo sintetiza diciendo que las antesalas presidenciales tienen el aspecto de una «portería de convento donde se distribuye sopa».<sup>4</sup>

Sin embargo, hay consenso, aun entre la prensa y los partidos opositores, en reconocer que Yrigoyen, en los primeros años de su gobierno, respetó las situaciones adquiridas en la administración manteniendo a todos aquellos empleados que no tuvieran cuestionamientos en su desempeño y no produjo desalojos forzados. Aunque se agregue que la provisión de las vacantes se realizó con criterio partidista.

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

Son las fracciones radicales que quedan excluidas del «reparto» las que denuncian corrupción y «partidismo» en los nombramientos. En Córdoba,

---

<sup>4</sup> *La Nación*, 3 de mayo de 1922. Carlos Ibarguren, 1954, en *La historia que he vivido* lo describe así: “El espectáculo que presentaba la casa de gobierno, a la que yo no iba desde hacia varios años y que observé al pasar por salas y pasillos, era pintoresco y bullicioso; como en un hormiguero la gente, en su mayoría mal trajeada, entraba y salía hablando y gesticulando con fuerza [...] vi allí un conjunto de personas de las más distintas cataduras: una mujer de humilde condición con un chiquillo en los brazos, un mulato en camiseta, calzado con alpargatas que fumaba y escupía sin cesar, un señor de edad que parecía funcionario jubilado, dos jóvenes radicales que conversaban con vehemencia de política con un criollo medio viejo de tez curtida, al parecer campesino por su indumentaria y su acento”, Edic. Peuser, págs. 318-319.

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

Es decir, si el acceso a la administración depende de la afiliación al partido también de sus realineamientos internos depende la permanencia. La oposición sostiene que no basta con ser radical sino que hay que ser oficialista.

Uno de los mecanismos conflictivos, según refiere el dirigente del conservadurismo bonaerense, Rodolfo Moreno (h) funciona más o menos así: un ministro comprueba que en una repartición hay demasía de funcionarios y descubre que ni siquiera están en el presupuesto (son supernumerarios que se pagan en virtud de las órdenes ejecutivas llamadas acuerdos de gabinete). Propone la supresión y el presidente acepta. El empleado que va a ser eliminado acciona sobre su caudillo electoral y, presidente y ministro son bloqueados por las influencias políticas del comité.<sup>5</sup>

En otros casos, comités radicales sancionan declaraciones en las que reprochan al ministro designaciones recaídas en personas que no militan en el partido. En 1924, siendo ministro de Hacienda, Víctor M. Molina, el comité de la sesión 12a. y la mesa directiva del Comité de la Capital condenan la elección de un ciudadano extraño a las filas partidarias en un cargo

---

<sup>5</sup> Conferencia del Dr. Rodolfo Moreno (h.), Electores, partidos y gobierno, XIV sesión ordinaria, 14 de septiembre de 1923, en *Anales del Instituto Popular de Conferencias*, noveno ciclo, T.IX, 1923:127-141.

administrativo. El ministro y el funcionario impugnado presentan la renuncia. Alvear interviene. El ministro retira su dimisión y el empleado mantiene la suya. La opinión del diario *La Nación* es que «...el presidente salvó la crisis de gabinete dejando jirones de autoridad en manos del comité».<sup>6</sup>

De esto deriva –siempre según los críticos– la confusión entre partido y gobierno. La imagen más gráfica es la de comités funcionando en las comisarías o de oficinas de inmigración constituidas en comité. Y de esta confusión se extraen dos consecuencias. La primera es que esto pervierte el proceso democratizador propiciado por la ley Sáenz Peña, los agentes de comité enquistados en la administración constituyen la «máquina» electoral que perpetúa al radicalismo en el poder e impide la libre competencia. La segunda es la instauración del gobierno de los «incapaces», en tanto la competencia técnica no figura entre las condiciones de acceso a la administración.<sup>7</sup>

### I.1. La «máquina» electoral

Periódicamente se publican en la prensa o se dan a conocer en el parlamento los nombres de las autoridades y miembros de tal o cual comité con la indicación de la función pública que cumplen. El Consejo Nacional de

---

<sup>6</sup> *La Nación*, 18 de marzo de 1924

<sup>7</sup> Un trabajo de David Rock y otro, más reciente de Joel Horowitz, ambos circunscriptos a la ciudad de Buenos Aires analizan los patrones de participación política en los años de los gobiernos radicales centrándolos en lo que denominan “política de máquina”. Rock periodiza el predominio de la máquina (1912-1916 y 1919-1922) y su alternancia o coexistencia con métodos alternativos de movilización de lealtades políticas. La importancia de la máquina varía de acuerdo al grado en que Yrigoyen es capaz de adaptar las políticas del gobierno a determinados grupos de intereses. Así, el fracaso de las políticas orientadas a atraer a los sectores trabajadores explicaría la puesta en marcha del patronazgo a partir de 1919. Horowitz, si bien le otorga a la máquina un rol decisivo en la adquisición de apoyo político, concluye que ésta no explica el éxito electoral del yrigoyenismo basado en el anclaje del partido en los sectores populares y la fidelidad personal a Yrigoyen. Fundamenta su hipótesis en la comparación del gobierno de Yrigoyen con el de Alvear. El segundo, utilizando un patrón político similar, no ganó una amplia base electoral. Matiza, además, la explicación del crecimiento del empleo estatal atribuyéndolo en parte a “necesidades reales” del desarrollo de la ciudad. Rock, David. Machine Politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party, 1912-1930 en *Journal of Latin American Studies* 4.2:233-256, 1972. Horowitz, Joel. Bosses and Clients: Municipal Employment in the Buenos Aires of the radicals, 1916-1930. *J.Lat.Amer.Stud* 31:617-644, 1999.

Educación, el Correo, la Aduana y la Defensa Agrícola<sup>8</sup> reúnen los mayores porcentajes de funcionarios del partido en sus oficinas. Por otro lado, son las agencias estatales que tienen personal distribuido por todo el país.

Esto da lugar a un debate que permea al propio partido. ¿Pueden los empleados públicos hacer política partidaria? ¿Cuáles son los límites? ¿Los empleados públicos «ganan elecciones»?

El argumento de los que denuncian el doble rol se asienta en la ineficiencia de la administración. Los carteros participan en manifestaciones políticas y la correspondencia no se reparte; los peones de la Defensa Agrícola cumplen funciones de propaganda en lugares muy alejados de la lucha contra la langosta; las patrullas de peones camineros sólo recorren el territorio en vísperas electorales. Además, en las presiones ejercidas sobre el electorado.

La referencia a la «máquina» alude al uso de los resortes oficiales para ganar elecciones. La forman «policías bravas», cuadrillas de peones camineros, receptores de rentas, directores de escuela y maestros, empleados de la defensa sanitaria, de la defensa agrícola y del correo.

En el lenguaje de la época los empleados públicos nacionales destinados al interior del país son «ejércitos de votantes» o «brigadas volantes» o «la otra langosta» como se denomina a los peones de la defensa agrícola asignados a la tarea de erradicarla.

La gravitación de los empleados nacionales en elecciones provinciales se considera decisiva por la influencia del presupuesto, pero además se sostiene que es un electorado poco instruido respecto de las garantías del voto secreto.

---

<sup>8</sup> La División de Defensa Agrícola, agencia dedicada a combatir las plagas rurales permanentemente fue objeto de críticas por exceso de personal y corrupción. En 1898 se crea el Ministerio de Agricultura y en septiembre de ese mismo año se dicta la ley 3708 que reglamenta la extinción de la langosta. Esta ley crea una Comisión Central, comisiones seccionales y subcomisiones de distrito. Los cargos de comisarios de sección y subcomisarios de distrito son rentados, lo cual le hace decir a Mansilla en la cámara de diputados durante la discusión de la ley "una nueva langosta en perspectiva sobre el erario público" (CDDS, TVI, 1898:666) Una ley de 1905 crea la comisión de defensa agrícola con carácter autónomo que en 1910 pasa a depender del Ministerio de Agricultura. El Segundo Congreso Agropecuario Nacional realizado en Río Cuarto en abril de 1919 votó por unanimidad la proposición del delegado de la Cooperativa Agrícola de Entre Ríos pidiendo su supresión y la inversión de los fondos destinados a aquella al fomento de la instrucción primaria en el campo (CDDS, T.I, junio 3 1916:331-333). Ver Solberg, Carl. 1975, Descontento rural y política agraria en la Argentina, 1912-1930 en Giménez Zapiola, Marcos (comp.), 1954. *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Bs.As., Amorrortu y Garbarini Islas. Guillermo. *Derecho rural argentino*, Bs. As., Ed. Perrot

«Es de suponer lo que piensa el campesino, casi siempre analfabeto, cuando ve al capataz de la defensa agrícola, el auxiliar de la defensa antipalúdica, al tomero distribuidor de agua de los canales de riego, al capataz de las obras sanitarias, al inspector de impuestos internos, al encargado jefe de correos, al empleado de la aduana, al capataz de los ferrocarriles del estado, al inspector y director de escuelas nacionales, que todos ellos uniformemente trabajan activa y apasionadamente a favor de un candidato...»<sup>9</sup>

El planteo es de un radical antipersonalista pero podrían suscribirlo, y de hecho lo hacen, los conservadores y los socialistas, agregando, además, que es común el envío de comisionados con nombramientos en blanco para definir situaciones electorales provinciales.

Los legisladores conservadores, socialistas o radicales coyunturalmente no oficialistas, sumados a la prensa opositora explican a partir de la presencia de la «máquina» sus fracasos electorales y la extendida práctica de la abstención. Por «falta de garantías electorales» se abstienen recurrentemente los partidos conservadores provinciales (liberales en Tucumán, autonomistas de Mendoza, concentración catamarqueña, etc.) y los radicales disidentes (que de hecho difieren en cada provincia y según la coyuntura pueden ser rojos, azules, negros o blancos). Las crónicas municipales también registran la abstención justificada por las presiones del caudillo local («el dueño de la situación») asociado al comisario.

Es común, antes de cada elección, que el Ministro del Interior envíe circulares a los gobernadores recordando disposiciones que prohíben a los empleados hacer política respondiendo a las denuncias presentadas por los partidos opositores que se reproducen en los niveles inferiores de la escala, es decir, del intendente municipal al jefe de reparticiones autónomas o de los jefes a sus empleados.

Se les asigna, además, a los empleados, la decisión en torno a candidaturas. En 1922, cuando el radicalismo levanta la candidatura de Alvear para la presidencia de la República, la oposición denuncia la composición de la

---

<sup>9</sup> Informe del comisionado por el poder ejecutivo a La Rioja, radical antipersonalista Gallegos Moyano, para determinar participación de los empleados públicos en las luchas electorales. *Cámara de Diputados, Diario de Sesiones* (en adelante, CDDS), reunión 73, 5 de abril de 1923:11-31

Convención que lo eligió. La puja interna entre personalistas y antipersonalistas, ya abierta –sostienen– se definió a favor del irigoyenismo en tanto pesaron los convencionales/empleados públicos. Es un diputado radical el que aporta a la Cámara una lista de treinta de ellos (los miembros de la Convención son 188) de los cuales trece son profesores y tres están vinculados a la educación en cargos jerárquicos; los catorce restantes se dividen entre la defensa agrícola, los ferrocarriles, la asistencia pública y el Banco Hipotecario Nacional.

En el interior del partido radical la cuestión está en debate. Hay quienes sostienen que un empleado del «régimen» era un agente electoral y a partir de la vigencia de la Ley Sáenz Peña, un empleado de la administración radical es un partidario. Es radical antes de ser empleado y no lo es por serlo. Pero las crónicas periodísticas registran en las reuniones de las convenciones, tanto nacionales como provinciales, los planteos de algunos de sus miembros demandando la separación entre partido y administración y exigiendo a los que son funcionarios del partido y tienen un puesto en la administración pública que renuncien a uno de los dos lugares. De hecho, el principismo y el antipersonalismo montan buena parte de su propaganda y fundan sus disidencias en la denuncia de la confusión partido/gobierno en la etapa irigoyenista.

Cuando Alvear asume la presidencia, la prensa que había sido opositora del irigoyenismo habla de reacción democrática y de divorcio entre el comité y el gobierno. En marzo de 1923, primeras elecciones nacionales presididas por Alvear, comenta la ausencia de la «máquina», la prescindencia oficial. Sin embargo, no pasará mucho tiempo para que el tono cambie y se acuse al alvearismo de debilidad para desmontar una «máquina» constituida por el irigoyenismo e incrementada en vísperas electorales (se habla de 15000 nuevos empleados nombrados en los últimos meses de gobierno personalista).

La generalización y profundización de la división en el partido gobernante agudiza las tensiones que, por supuesto, encuentran un canal privilegiado en el conflicto intraburocrático.

La eliminación de los empleados públicos como agentes electorales fue una de las banderas del radicalismo en la oposición y es uno de los temas de los que se hace cargo la ley electoral 8871. Su decreto reglamentario extrema las disposiciones estableciendo suspensión y exoneración en caso de

reincidencia de los empleados públicos que hiciesen propaganda o figurasen en comités políticos; medidas que, en todo caso, en ese momento son consideradas excesivas.

A fines de 1922 el Partido Socialista presenta un pedido de informes al ministro del Interior, Matienzo, sobre el cumplimiento del artículo 17 del decreto reglamentario de la ley 8871. Es Dickmann el vocero de la interpelación.<sup>10</sup>

El socialismo denuncia contradicciones en la política oficial. La oposición, en general, no tiene muy claro cuál va a ser la política alvearista en la materia, es decir, en qué medida se va a separar de las prácticas del gobierno anterior.

El argumento es que no se actúa del mismo modo si se trata de las provincias o de la Capital. El gobierno envía un comisionado a La Rioja para investigar denuncias de presión electoral ejercida por empleados nacionales; el interventor de San Juan, manda empleados presos y levanta sumarios, pero el ministro del Interior desvía las denuncias de los partidos opositores cuando se trata de Buenos Aires.<sup>11</sup>

La interpelación va dirigida a obtener de Matienzo un compromiso en el sentido de hacer respetar el decreto reglamentario en lo que se refiere a la prohibición de hacer política para los empleados.

La argumentación del ministro se asienta en el respeto a la ley y a la división de poderes. La ausencia de legislación sobre la carrera administrativa permite al presidente nombrar discrecionalmente a los empleados. No hay ninguna cláusula que le impida hacer recaer la designación en afiliados a un comité político, que, además, pueden ser analfabetos. En todo caso es

---

<sup>10</sup> CDDS, reuniones 49 y 50, 21 y 22 de diciembre de 1922

<sup>11</sup> El socialismo acaba de perder las elecciones municipales en Capital y denuncia la composición de la mesa directiva del comité radical metropolitano. Su presidente, el Dr. Alfredo Scarano es el director del Hospicio de las Mercedes y sus vicepresidentes Pedro Podestá y Pedro Bidegain son vocales del directorio de Obras Sanitarias de la Nación. Dan a conocer también la composición del comité de la sección segunda que tiene treinta y ocho miembros: ocho en la Comisión Directiva, veintiún vocales, tres convencionales y seis delegados al Comité de la Capital, tres titulares y tres suplentes. Es interesante consignarlo. Cinco trabajan en la aduana, doce en la defensa agrícola, cuatro en correos, cinco en la municipalidad, dos en la caja de jubilaciones y pensiones, uno en el departamento del trabajo, uno en el Ministerio de Hacienda, dos son policías, uno revista en Obras públicas, otro en Obras Sanitarias y un tercero en la Caja de Conversión; los tres restantes son consignados como empleados nacionales sin otra especificación. Los radicales dirán que en todo caso la máquina no les resultó muy útil ya que perdieron en la sección segunda

el poder legislativo el que debe resolver la cuestión. Sostiene, además que las transgresiones a la ley electoral deberán ser llevadas frente a la justicia y no al ejecutivo. Pero agrega, y este es el argumento más fuerte y que más molesta a la oposición, que el decreto contiene prohibiciones que la ley no autoriza y sienta la teoría de que gobernar por decretos comporta el riesgo del ejecutivismo:

«debemos tender en primer término a despersonalizar el gobierno, y la única forma de despersonalizarlo es convertirlo en gobierno de las leyes y no en gobierno de los decretos, que en definitiva no es sino el gobierno de los hombres».<sup>12</sup>

En 1923 Vicente C. Gallo reemplaza en el Ministerio del Interior a Matienzo. La división del partido ya está planteada y el nuevo ministro se empeña en desmontar la “máquina” yrigoyenista para reemplazarla por un aparato de alcance nacional que responda al gobierno utilizando el recurso del gasto público y de las intervenciones para cambiar situaciones provinciales. La negativa del presidente Alvear de intervenir Buenos Aires, bastión personalista, provoca su renuncia en 1925 y su reemplazo por José Tamborini quien se empeñará en encontrar una salida al conflicto en la reunificación del partido.

## **I.2. El gobierno de los «incapaces»**

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

---

<sup>12</sup> Idem, 22 de diciembre de 1922

Pero, además, la crítica conservadora a la incapacidad de los funcionarios se asienta en la idea de que es la pertenencia a familias tradicionales, la posición económica y el prestigio social lo que garantiza altos niveles de educación y capacidad para el gobierno y no la militancia en un partido político. El profesional de la política es evaluado peyorativamente.

Mientras la oposición ve en los ministros de Yrigoyen la personificación de la incompetencia los radicales reivindican el concepto que el presidente hace público para explicar su elección, «no necesito sabidurías sino honestidades».<sup>13</sup>

Si bien para los críticos del gobierno la incompetencia aparece permeando todos los ámbitos y niveles de la administración, empezando por los niveles más altos de la jerarquía, como es el caso de los ministros, hay espacios que, por la especificidad de sus funciones se convierten en el centro de las críticas. Uno de ellos es la justicia y otro, la educación. La idoneidad y la antigüedad no son tenidas en cuenta a la hora de designar maestros, profesores y magistrados.

En cuanto a la Administración de Justicia, el Senado debe, muchas veces, negar acuerdo a las designaciones hechas por el Ejecutivo por falta de título o antigüedad para la función. En el caso de los ascensos, no se respetan las jurisdicciones, magistrados en lo civil pasan al fuero criminal, por ejemplo, lo que le hace decir a *La Nación* que para el presidente «el derecho civil, penal o comercial constituyen una sola especialidad adaptable a todas las situaciones».<sup>14</sup> Y, esto, en el argumento de la oposición, no ocurre sólo por ubicar en el presupuesto a los partidarios del gobierno, sino porque Yrigoyen desprecia la capacidad y el talento.

En el ámbito de la educación el «maestro analfabeto» es casi un lugar común en las crónicas de la vida en provincias. En 1922, se produce una escalada de huelgas en distintos institutos secundarios en la Capital y en algunas provincias. No parecen estar concertadas pero los motivos esgrimidos son coincidentes. Se trata de protestas contra el nombramiento de directores y profesores incompetentes.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Citado por Carlos J. Rodríguez, 1957. *Unión Cívica Radical. Doctrina e historia, 1889-1957*, Bs.As., pag.19

<sup>14</sup> *La Nación*, junio de 1922

<sup>15</sup> El momento coincide con gestiones de los profesores de enseñanza media y normal salidos de la Universidad y nucleados en la Liga del profesorado diplomado, quienes multiplican sus gestiones ante las cámaras, el ministerio y la presidencia para que se provean las cátedras con personal idóneo. El presidente Yrigoyen frente a la demanda sostiene que carece de facultades para tomar resoluciones en ese sentido; la ley orgánica de la enseñanza se encuentra en el Congreso desde 1918 y cualquier decreto que dictara sería anticipatorio de esa ley.

Al asumir la presidencia, Alvear, desde sus primeros discursos, intenta un difícil equilibrio. Se manifiesta decidido a racionalizar la administración, achicándola y depurándola de sus elementos más ineficientes. Sus ministros toman iniciativas parciales localizadas en algunas agencias estatales, que en la mayoría de los casos abortan por presiones del propio partido.

El Ministro de Justicia e Instrucción Pública de Alvear, Celestino Marcó, manifiesta el propósito de reglamentar la provisión de cátedras en los establecimientos nacionales. El decreto resultante exige prueba de admisión, dictado de la cátedra durante un mes y otorga a partir de allí garantías de estabilidad. Pero el eje es reglamentar las incompatibilidades, absoluta entre cargos judiciales y desempeño de cátedras, parcial en el caso de funcionarios de la administración en general, *pro tempore* con los cargos legislativos e internas a la propia enseñanza que eviten la acumulación.

La reacción viene de los profesores afectados que piden suspensión del decreto por un año. El ministro se niega, sin embargo, cumplidos los plazos es escaso el número de profesores que cumplen con las disposiciones establecidas por el decreto.

En las provincias la situación es más complicada. Las crónicas de la prensa registran traslados de maestros, suspensiones y cesantías.

Emilio Mihura, radical entrerriano, quien reemplaza a Eduardo Giuffra en la Dirección de Correos prepara para la repartición un proyecto de escalafón que respeta antigüedad y pruebas de competencia para los ascensos y propone la creación de la Escuela Profesional Superior para preparación del personal técnico y administrativo. Sin embargo, los cuatro mil empleados supernumerarios nombrados en los últimos meses del gobierno de Yrigoyen no son removidos, tal como había anunciado el ministro del Interior, Matienzo, sino que pasan a formar parte del presupuesto. La solución para darles cabida pasa por reformular los turnos: en lugar de tres de ocho horas se establecen cuatro de seis.

Tomás Le Bretón, primer ministro de Agricultura de Alvear, lleva adelante un intento racionalizador en el ministerio a su cargo.<sup>16</sup> Reorganizó los servicios de estadística para lo cual contrató al Jefe de Estadística Agrícola del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, León M. Estabrook.

<sup>16</sup> Los cambios en la organización del Ministerio están bosquejados en la *Memoria correspondiente al ejercicio de 1923*, Tall.Gráf. del Ministerio de Agricultura, 1924. Carl Solberg en el texto ya citado se refiere a los cambios producidos

Creó una oficina especial para fomentar las cooperativas. Reorganizó totalmente la biblioteca. Fusionó todos los servicios administrativos del ministerio en una sola dependencia para reducir gastos y racionalizar funciones. Produjo el pase de los agrónomos regionales de la Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola a la Dirección General de Enseñanza Agrícola. El cuerpo de ingenieros agrónomos había sido creado en 1902 para la inspección de la introducción de vegetales y semillas al país y gradualmente fue asumiendo funciones de divulgación de técnicas agrícolas.<sup>17</sup>

Sin embargo, Carl Solberg, cuando analiza las transformaciones del Ministerio de Agricultura durante el ministerio Le Bretón expresa que tuvieron su contraparte en el “tratamiento inapropiado” dado a la educación agrícola. En 1920, Nicolás Repetto y Juan O’Farrell habían presentado un proyecto de creación de un Consejo Nacional de Enseñanza Agrícola compuesto por “hombres ilustrados y conocedores de los problemas del agro”, argumentando que la Dirección, totalmente “burocratizada” despilfarraba dinero y creaba “infinidad de empleos tan superfluos como bien rentados”.<sup>18</sup>

## II. Los empleados en el presupuesto

No todos los empleados públicos están en el presupuesto. Entre 1916 y 1930 se producen serias demoras en su sanción y la práctica más común es que se prorroguen de un año a otro (en 1922 rige el de 1921 y entre 1923 y 1926 el presupuesto es el mismo) supliéndose sus deficiencias a partir del sistema de los duodécimos, es decir la autorización de gastos estatales a partir de acuerdos de gabinete. Los empleados estatales nombrados con partidas surgidas de estos acuerdos y a los que se denomina supernumerarios van siendo paulatinamente incorporados al presupuesto y es difícil saber a ciencia cierta cuántos son. Referencias aisladas aunque coincidentes mencionan la cifra de 50000 empleados públicos nacionales en 1911.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Garbarini Islas, ob.cit., cuando comenta esta ley menciona que fue nombrado un grupo de ingenieros competentes, diferente de los elementos de comité de otras reparticiones

<sup>18</sup> CDDS, T.III, julio 27 1920:519-528

<sup>19</sup> Esta cifra aparece mencionada en Wilmart, Raymundo. “Debemos ir al gobierno parlamentario?”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, T.II, 1911:821-842 y en el debate de la ley Sáenz Peña, es Indalecio Gómez quien la confirma.

Alejandro Bunge en 1923 publica un trabajo que compara el número de empleados públicos nacionales, provinciales y municipales en 1903 y 1922. Para 1903 registra 92529, de los cuales 46.738 son nacionales; para 1922 la cifra asciende a 250.818 y 152.856 respectivamente.<sup>20</sup>

Un censo levantado por la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones en abril de 1928 registra 112.000 empleados nacionales sobre un total de 150.000 cargos. La diferencia se debe a que algunas personas ocupan dos o más empleos.<sup>21</sup>

Independientemente del número total de empleados públicos nacionales, el seguimiento del número de empleados públicos en los presupuestos de 1914, 1923, 1927 y 1929 que hemos realizado nos permite mostrar el crecimiento del aparato estatal en su conjunto y discriminar cuáles son las agencias estatales que registran una mayor o menor ampliación, así como la creación de reparticiones nuevas.

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

MINISTERIOS	NUMERO DE EMPLEADOS					
	1914	1923	1927	1929	%	#
Legislatura	372	521	424	457	18,6	85
Del Interior	29002	32490	39201	41233	29,7	12231
Relaciones Exteriores y Culto	2601	3664	3687	4074	36,2	1473
Hacienda	5775	7423	7921	8281	30,3	2506
Justicia e Instrucción Pública	19493	21911	33277	36678	46,9	17185
Agricultura	2271	2475	2476	3226	29,6	955
Obras Públicas	595	943	946	949	37,3	354
TOTAL GENERAL:	60109	69427	87932	94898	36,7	34789

Fuente: Ley de presupuesto general para el ejercicio de los presupuestos de 1914, 1922-1923, 1927 y 1929. Talleres gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación.

<sup>20</sup> *Revista de Economía Argentina*, año VI, n°61, T.XI, julio 1923:57-65

<sup>21</sup> *La Nación* 19 de abril de 1928

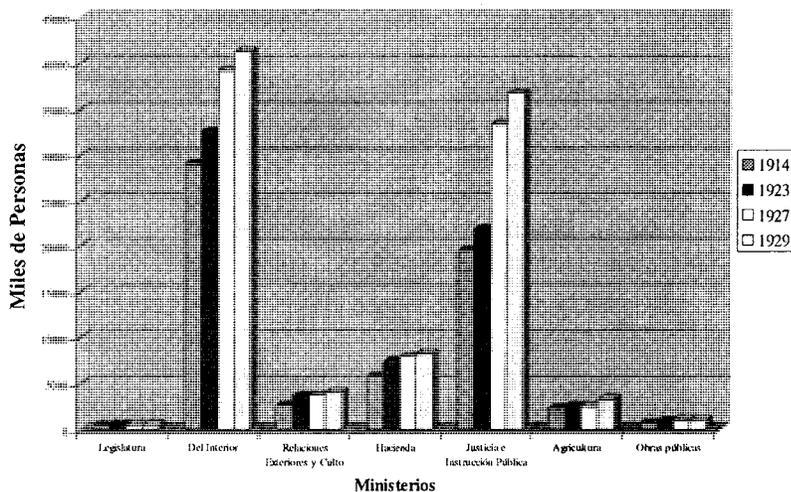
El cuadro precedente sintetiza el crecimiento por ministerios, porcentual y en el número de empleados entre 1914 y 1929. Están excluidos en esta etapa del trabajo los ministerios de Guerra y Marina por la complejidad que implica su tratamiento. Si comparamos nuestros datos de 1923 con los de Bunge para 1922 la diferencia es grande, pero las cifras se acercan si tenemos en cuenta que éste último incorpora 40.487 empleados de los ministerios de Guerra y Marina, incluyendo a los conscriptos; 28.005 de las reparticiones autónomas que están fuera de presupuesto; 5.658 supernumerarios repartidos entre Correos y Defensa Agrícola (4.000 y 1.658, respectivamente), 3.064 empleados de Hospitales de Beneficencia costeados con fondos especiales y 1.400 de la Universidad que tiene fondos propios.

Razones de espacio no nos permiten presentar los datos desagregados por agencia estatal por lo que daremos cuenta sólo de aquellos que resultan más significativos. En principio, es claro que el ministerio que más crece es Justicia e Instrucción Pública. El aumento se debe a la creación de nuevos institutos educacionales: las escuelas inferiores pasan de 14 en 1914 a 270 en 1929; las elementales de 18 a 105; se crean 17 colegios nacionales, 6 escuelas normales, 10 escuelas de preceptores, 1.050 escuelas en los territorios nacionales, 3.402 escuelas nacionales en las provincias y 22 institutos de enseñanza especial. Además, y esto no está consignado en el cuadro, se incorporan horas cátedra (6.647 para 1929).

Le sigue, en términos porcentuales, el ministerio de Obras Públicas, en el que se amplía considerablemente la Dirección de Navegación y Puertos. Quince nuevas incorporaciones entre asilos, dispensarios y hospitales explican el aumento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En el caso del Ministerio de Hacienda aumenta el personal de aduanas y en el de Agricultura, mientras Ganadería, Minas, Inmigración y la Dirección General de Enseñanza Agrícola decrecen se incrementa en la Dirección de Economía Rural y Estadística en el área de la Defensa Agrícola; el personal de campaña, los comisarios seccionales y subcomisarios prácticamente se duplica.

El Ministerio del Interior es el que emplea mayor número de personas y el dato más llamativo es que el personal de Correos y Telégrafos es el que crece más, pasa de 15015 empleados en 1914 a 25137 en 1929 (40,3%).

Crecimiento por ministerios



## II.1. Empleados y salario

En 1923 el ingeniero Alejandro Bunge, Director de Estadística, eleva al Ministro de Hacienda un informe sobre oscilaciones de gastos en el presupuesto nacional desde principios de siglo hasta ese momento.<sup>22</sup>

Surge de allí que entre 1916 y 1923 los gastos totales (nación, provincias y municipios) aumentaron de \$m/n 603.650.000 a 1.055.000.000 (en números índice tomando como base 100 el año 1903 pasan de 235 a 410, es decir, prácticamente se duplican).

El objetivo del informe es mostrar una situación económica en crisis que exige, según su planteo una reducción de los gastos en la administración.<sup>23</sup>

Bunge establece que el salto brusco se produjo en 1922 (\$924.065.000) debido a los gastos demandados por el aumento del salario mínimo de los

<sup>22</sup> El informe fue publicado en la *Revista de Economía Argentina*, año VI, T.XI, No 62, agosto 1923:83-87 y n°66, diciembre 1923:423-428 y 463-472 y en *La Nación*, 27 de diciembre de 1923.

<sup>23</sup> De las cifras publicadas surge que el volumen de exportación se mantiene estacionario desde 1912, mientras las exportaciones aumentan, sumado a un deterioro de los términos del intercambio y a que desde 1914 no se introduce capital industrial, lo cual da un balance desfavorable en la cuenta de saldos. La deuda asciende a 300 millones y la moneda está depreciada en un 30% en relación al dólar. Se cultivan un millón y medio de has. menos con granos y forrajes en relación a 1914, la ganadería está deprimida y las mercaderías en transporte disminuyeron un 25% en relación a 1913.

empleados estatales que pasa de \$100 a \$160. Según sus cálculos el gasto nacional en sueldos pasa de alrededor de 100 millones en 1920 a casi 200 en 1922.

El aumento salarial fue establecido en septiembre de 1921. La Cámara de Diputados discutía, en ese momento, el presupuesto para aplicar en los últimos tres meses que restaban de ese año.<sup>24</sup> El despacho de Comisión de Presupuesto y Hacienda, fundamentado por el radical cordobés, Carlos J. Rodríguez, fijaba un salario mínimo de \$130 mensuales y \$5,.20 diarios. El argumento coyuntural esgrimido por Rodríguez es la carestía de la vida. El supuesto más general es que el salario mínimo, como política, supera la doctrina del trabajo-mercancía y orienta la economía hacia la mejora de las condiciones de vida y una más equitativa redistribución de la riqueza.

Con el mismo énfasis puesto en la justicia distributiva, otro radical, Rodeyro, eleva la propuesta hasta \$160 mensuales y \$6.40 diarios.

El bloque socialista, por su parte, enfatiza la carestía y el descenso del nivel de vida de los trabajadores, apoyándose en cifras del Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) que demostrarían una tendencia a la baja en el consumo de productos básicos (pan, carne, azúcar y arroz). Así, los salarios estarían a la zaga de los precios, dice el diputado socialista Dickmann, echando por tierra la idea generalizada de que los salarios incrementan el costo de vida.

Los conservadores no se oponen a la sanción, sin embargo, denuncian la competencia entre radicales y socialistas por elevar el monto del aumento inspirados en afanes meramente electoralistas. Niegan la carestía y evalúan que la coyuntura marca una tendencia a la baja de los precios lo cual pautará una relación perversa entre precios y salarios. El supuesto que está presente es que los aumentos salariales provocan aumentos generales que pervierten el funcionamiento global de la economía.

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

---

<sup>24</sup> CDDS, reunión 49, 20 de septiembre de 1921:137-179

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

«...impresiona el hecho de que mientras todos los países del mundo han iniciado la rebaja de los salarios, considerablemente acentuada al terminarse la guerra, nosotros nos lancemos en tren de aumento. Y también que ello se produzca en circunstancias en que se opera un sensible descenso en el costo de la vida. Pero aún en el supuesto de que los sueldos actuales sean insuficientes, en cambio, no está demostrando que su aumento no haya podido cubrirse mediante supresiones de personal burocrático inútil, que el electoralismo presidencial amplifica constantemente.»<sup>25</sup>

Marca, además, un problema debatido en la cámara, aunque su solución se posterga, la desigualdad entre los empleados nacionales que cumplen funciones en provincias y los empleados de administraciones provinciales. Al no establecerse diferencias, dice el diario, se dará el caso de agentes fiscales mejor rentados que un gobernador o empleados subalternos de correos con sueldos equivalentes a la dieta de un diputado.<sup>26</sup>

Entre los meses de julio y diciembre de 1923, la aparición de las estadísticas de Bunge, da pie a *La Nación* para iniciar la publicación –casi diaria– de editoriales sobre la relación entre el presupuesto y los empleados públicos.<sup>27</sup> Todos ellos parten de la gravedad de la situación financiera y reiteran los mismos argumentos: el presupuesto es siempre el resultado del electoralismo; la clientela electoral determina sus «hipertrofias» sostenidas por los contribuyentes.

La posición del matutino implica una reacción frente a las expectativas generadas por la presidencia de Alvear. En el momento en que Alvear asume se esperaba que el mandatario eliminara el «clientelismo» y desmontara la «máquina electoral» racionalizando de ese modo la administración pública.

<sup>25</sup> *La Nación* 22 de septiembre de 1921

<sup>26</sup> Idem, 27 de septiembre de 1921

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

De hecho, y como ya planteamos, excepto iniciativas aisladas de algunos de sus ministros, el período presidencial de Alvear no marca cambios en el presupuesto vía achicamiento del aparato administrativo.

## II.2.Exceso o carencia de personal

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

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

Esto se explica en parte por la práctica del sistema de las acefalías y vacancias<sup>28</sup> en numerosas reparticiones justificadas por el ejecutivo por razones de economía.

<sup>28</sup> Lista publicada por *La Nación* el 28 de julio de 1920, en la que se omiten «todos aquellos cargos de importancia administrativa que, sin embargo, carecen de funciones de dirección superior» y que son innumerables.

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

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

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

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

En agosto de 1920 el diario *La Nación* hace un cálculo hipotético del ahorro que las vacantes implican en ese momento sobre sesenta cargos importantes a mil quinientos pesos cada uno. Los noventa mil pesos mensuales, dice, significan muy poco en el monto global del presupuesto y traen paralización y perturbación en la marcha de la administración. La cifra no parece corresponderse con la realidad dado que en septiembre de 1921 la Contaduría General de la Nación presenta un informe que le fuera requerido por la Cámara de Diputados en el que manifiesta que el tesoro dejó de pagar por concepto de empleos vacantes en 1920 \$ 8.200.000.

El argumento más sólido de la oposición es que si realmente la intención del gobierno es hacer economías los cargos deben ser suprimidos del presupuesto. Esta idea adquiere la forma de un proyecto legislativo presentado a la Cámara por el diputado conservador mendocino Raffo de la Reta en 1919.<sup>29</sup>

La ley de jubilaciones (art.4, inc.6) establece que el importe de los sueldos vacantes ingresará a esa caja, pero autoriza al poder ejecutivo a ingresar esos fondos a rentas generales en casos de excepción.

Esta cláusula, según la oposición, es la que explica el mantenimiento del sistema. La conquista de voluntades a través del otorgamiento de cargos públicos, es decir, nombrando supernumerarios en las distintas ramas de la administración en vísperas de elecciones.

Del informe de la contaduría general antes mencionado surgen imputaciones por acuerdo de gabinete por \$ 36.562.002 y de ellos \$4.000.000 fueron entregados a Defensa Agrícola. Este dato es utilizado por la oposición que evalúa a la Defensa como una repartición que sólo se ocupa de tareas electorales y donde se ubican los recomendados de los caudillos de comité.

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

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

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

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

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

<sup>29</sup> CDDS, reunión 37, 22 de agosto de 1919:822

Además de la provisión de supernumerarios o de fondo electoral de reserva la oposición argumenta que sirve al gobierno para alimentar esperanzas de peticionantes. Un editorial del diario *La Nación* referido al tema (que ocupa mucho espacio en las páginas del diario) plantea que hay más conveniencia en varios aspirantes que en un empleo y evita el lote de decepcionados que deja el nombramiento.<sup>30</sup>

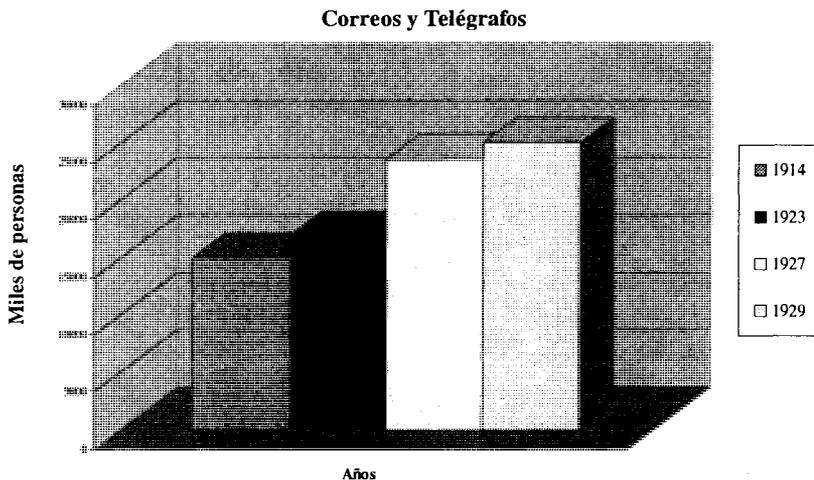
Meses antes de abandonar el gobierno Yrigoyen provee muchas de las vacantes: el administrador de Aduana, el presidente y los vocales del Consejo Nacional de Educación, subsecretarios de ministerios y designa numeroso personal en reparticiones autónomas. La cifra que maneja la prensa —que no pudimos confirmar a través de otras fuentes— es la de 15.000 nuevos empleados entre funcionarios y personal subalterno. Tal vez el caso que provocó mayor escándalo fue el de Correos.

Correos y Telégrafos es una repartición duramente cuestionada. Los cargos se centran en la ineficiencia, pero, fundamentalmente las críticas apuntan a que los agentes de comité ocupan el lugar del personal capacitado. Es común en las crónicas de la época las referencias a carteros uniformados participando de manifestaciones políticas. A esto se agregan las denuncias de censura telegráfica, es decir, rechazo de los telegramas que contengan apreciaciones sobre los actos y hombres del gobierno. En 1922 el nombramiento de 4.000 empleados supernumerarios provoca una andanada de críticas.

Este personal fue incorporado después de una huelga de carteros. El gobierno fijó un término para que reanudaran el trabajo bajo apercibimiento de cesantía. Vencido el plazo comenzó a incorporarse el personal que se contrataba para cubrir las vacantes. Cuando los servicios estaban casi normalizados los huelguistas pidieron la readmisión. Con el cambio de gobierno circulan versiones de que no serán readmitidos, sin embargo, la solución viene por el lado de la creación de un turno más, de tres turnos de ocho horas se pasa a cuatro de seis.

---

<sup>30</sup> *La Nación*, julio de 1923



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

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen a las acefalías de importantes reparticiones públicas (Banco Hipotecario Nacional, Caja de Ahorro Postal, Administración de la Lotería, Consejo Nacional de Educación, Departamento Nacional de Higiene, Biblioteca Nacional) se suman vacancias en la justicia y en el cuerpo diplomático y una gran cantidad de cesantías de empleados públicos.

Entre noviembre de 1928 y abril de 1929 se registran 10.000 cesantías de supernumerarios distribuidos en diferentes ministerios: 3.343 en el Ministerio de Agricultura, de los cuales 1100 corresponden a Defensa Agrícola, 160 al Hotel de Inmigrantes, 46 agrónomos de la sección Policía de Vegetales, 18 al Registro de Patentes; 1203 al Ministerio del Interior; 1681 al Ministerio de Obras Públicas, empleados del ferrocarril en su mayoría;

735 al Ministerio de Hacienda; 600 al Banco Hipotecario; 270 al Banco Municipal, etc., etc.<sup>31</sup> El argumento del gobierno es “hacer economías”.

La oposición denuncia el imperio del desorden y la paralización de servicios a la par que esgrime ausencia de planificación y arbitrariedad en la medida.

La Liga Nacional de Empleados Civiles toma a su cargo las gestiones para la reincorporación de los cesantes que se movilizan y realizan mitines en diferentes puntos de la ciudad.<sup>32</sup>

Gradualmente, los cesantes fueron reincorporados, aunque no en su totalidad. Previamente, según informes del gobierno, fue analizada la foja de servicio de cada uno de ellos.<sup>33</sup>

La oposición pide la reincorporación de los cesantes y paralelamente denuncia el exceso de empleados y la frondosidad del presupuesto.

### III. La intención de legislar

La solución al electoralismo y a la incompetencia se plantea en términos de estabilidad y escalafón. Innumerables proyectos de carrera administrativa<sup>34</sup> circulan por el parlamento sin recibir sanción.

---

<sup>31</sup> El diario *La Nación* entre noviembre de 1928 y mediados de 1929 publica casi diariamente notas informando sobre las cesantías.

<sup>32</sup> “Cómo y de qué vivirán los que hasta hace poco disfrutaban de una renta del estado? Se los ha visto en grupos compactos y huraños, aglomerarse detrás de la Casa Rosada, a la espera de que su presencia conmueva al primer magistrado [...] Varios centenares se situaron en automóviles, frente al edificio del ministerio de Agricultura, y dieron una ‘serenata’ con bandoneones gimientes a los que estaban trabajando en sus despachos. Los transeúntes se detuvieron, sorprendidos por los acordes llorosos [...]. Los balcones se llenaron de empleados que, al reconocer en los músicos a viejos compañeros caídos en el infortunio, empezaron a arrojarles monedas que los menesterosos recogían en sus sombreros, como los cantores vagabundos de las aldeas [...]” *La Nación*, 10 de marzo de 1929.

<sup>33</sup> David Rock, 1975, hace referencia a “una purga implacable de los adictos a Alvear” y menciona la cesantía de 3000 maestros, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Bs.As., Amorrortu, pág.244. Horowitz, ob.cit. también se refiere a una “purga” que habría desplazado a radicales antiyrigoyenistas y a socialistas independientes. No nos consta, a partir de las fuentes consultadas, que las cesantías en masa hayan respondido al desplazamiento de los antipersonalistas y su reemplazo por personalistas.

<sup>34</sup> En 1876, Victorino de la Plaza, en ese momento ministro de Avellaneda envía al congreso un proyecto de ley de sueldos, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios. Sancionado en diputados fue rechazado en senadores. Le siguieron, en 1903, el del diputado Gouchon y en 1907 el del ministro Lobos.

Como en tantas otras cuestiones de la agenda de la época el objetivo de llegar a una organización más eficiente y racional de la administración pública se fundamenta —en casi todos los proyectos— a partir de la experiencia externa. Los países «adelantados» de Europa y, por supuesto, Estados Unidos cuentan con leyes de carrera administrativa. Se cita el estatuto italiano de 1908, la ley austrohúngara de 1914, la alemana de 1907, las leyes parciales de Inglaterra y Francia, pero, básicamente, se toma como modelo la legislación norteamericana de 1883 (*civil service reform*) que, desde Ohio, irá gradualmente extendiéndose a todos los estados. Evalúan que esta ley acabó con el sistema llamado «de los despojos» (*spoils system*) que consideraba a los empleos como «botín» del partido en el poder.

Evitar los favoritismos y la arbitrariedad que implica la selección de empleados públicos guiada por intereses banderizos, por la recomendación del caudillo político o en pago de favores electorales implica —en el planteo de la época— evolucionar, transformarse en una sociedad «moderna» superando el prebendalismo y el personalismo propio de los sistemas patrimonialistas. Weber parece estar presente. La modernidad se asocia con la racionalidad. El buen gobierno es el gobierno que antepone las leyes a los hombres.

La procedencia política de los proyectos no marca diferencias en su contenido. Tres son los principios que los orientan: concurso para el ingreso, estabilidad garantizada por tribunales disciplinarios e instancia obligatoria del sumario y escalafón que contemple capacidad y antigüedad.

Se reglamenta de este modo la cláusula constitucional (art. 16, inc.10) que faculta al ejecutivo para nombrar y remover al personal administrativo.

---

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

Siendo presidente Alvear reproduce su iniciativa de diputado con algunas modificaciones. Lo reproduce el diputado antipersonalista Sussini en 1926 y Alvear vuelve a enviarlo en 1927. En este último año el congreso tiene a consideración tres iniciativas: la del ejecutivo, la del diputado irigoyenista Bidegain y la del senador Ramón Gómez.

Finalmente, en 1929, es la bancada del socialismo independiente quien se hace cargo de la cuestión en Diputados.

Hay coincidencias en que no implica un cercenamiento de atribuciones sino sólo la delimitación de la única condición requerida para acceder a un empleo, la idoneidad.

La mayoría de las iniciativas legislativas presentadas al parlamento deja fuera de la ley a los subsecretarios de ministerios, directorios de reparticiones autónomas, militares y miembros del profesorado que cuentan con disposiciones especiales, como asimismo a aquellos cargos que requieren acuerdo del senado. Sólo el proyecto de ley reglamentaria de la idoneidad presentado por el diputado Julio A. Costa en 1921<sup>35</sup> va más allá. Incluye a los ministros cuya idoneidad para el cargo se comprobará –según propone el artículo 2– si el designado ha cursado regularmente estudios de humanidades o preparatorios en las universidades o colegios nacionales a lo que suma el desempeño al menos durante cuatro años como parlamentario, gobernador o magistrado nacional de segunda instancia. Los fundamentos que Costa desarrolla se centran en un pasado en que los ministros eran hombres capaces, «hombres nuevos engastados en el hombre tradicional» salidos de la Universidad de Córdoba y Chuquisaca, del colegio de San Carlos o de la Universidad de Buenos Aires, en la etapa preconstitucional, o de las universidades de Córdoba, Buenos Aires y los colegios nacionales en la época constitucional. Son las humanidades, dice Costa, «las que establecen la disciplina mental, la aptitud de generalización, y la información del pasado indispensable al hombre de gobierno». Los hombres de estado ingleses, franceses y norteamericanos son «universitarios, humanistas, y doctos, aunque no sean doctores».<sup>36</sup>

En casi todas las iniciativas legislativas se establece, además, la ciudadanía argentina como requisito para el acceso a la administración, condición que era en ese momento desestimada.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> CDDS, reunión 23, 29 de julio de 1921:346-352

<sup>36</sup> *Idem*, pg. 350

<sup>37</sup> En 1924 sigue siendo materia de discusión. Un juez federal de la Capital, el Dr. Zavallía, recibe del jefe de una dependencia del Ministerio de Guerra un pedido de carta de ciudadanía para un postulante que quería nombrar en la repartición. El juez contesta que las disposiciones constitucionales y legales no requieren la nacionalidad argentina para el desempeño de funciones públicas. Y agrega que, previo a la sanción de la ley Sáenz Peña, la corrupción política era la causa de que en vísperas electorales afluyesen los pedidos de caudillos que acudían a ese medio para pagar favores políticos. Regían entonces ciertas disposiciones para la provisión de cargos que los jueces comenzaron a desestimar, en tanto, el otorgamiento de una carta de ciudadanía implica la demostración de vinculaciones con el país. El Ministerio de Guerra insiste en que debe exigirse la adopción de la ciudadanía a quienes quieran optar por un puesto público avanzando sobre la doctrina de que el ejecutivo puede dictar normas de carácter general sobre admisión.

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

La Liga de Empleados Civiles Nacionales, que según manifiesta el diputado radical yrigoyenista en la Cámara de Diputados, cuenta con 30.000 afiliados en todo el país<sup>38</sup> solicita permanentemente a través de la prensa, de presentaciones a las cámaras y de entrevistas con los ministros, la sanción de la ley.

Reclama además la incorporación de los empleados de reparticiones autónomas que aparecen excluidos de la mayoría de los proyectos, excepto del de Bidegain de 1927 que los incorpora, atendiendo –según explicita en la fundamentación– a esta demanda.

Sin embargo, y a pesar de las coincidencias de todos los sectores políticos y de las presiones del gremio, no hay sanción legislativa.

A mediados de 1919, la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados, presidida por el radical Carlos Melo e integrada por otro radical, Rogelio Araya, y tres conservadores estudia el proyecto presentado por Alvear en 1915 y produce un despacho que no es tratado por la Cámara. En ese momento, el diario *La Nación*<sup>39</sup> se refiere a la oposición del ejecutivo. El ministro del Interior, Ramón Gómez, al acudir a la comisión habría manifestado que consideraba al proyecto atentatorio a la facultad constitucional de que dispone para nombrar y remover al personal administrativo. Años después, en la Cámara de Diputados, el legislador Escobar, que había sido miembro de la comisión, hace referencia a la posición del ministro Gómez<sup>40</sup> al reproducir el proyecto.

---

<sup>38</sup> CDDS, reunión 7, 19 de mayo de 1927:90. El dato se reitera en *La Nación*, 1 de abril de 1927, al inaugurarse el Segundo Congreso del Empleado Público organizado por la Liga.

<sup>39</sup> *La Nación*, 13 de agosto de 1929

<sup>40</sup> CDDS, reunión 13, 21 de julio de 1922:254-260

Sin embargo, la Liga de Empleados Civiles que había enviado una delegación a entrevistarse con Yrigoyen manifiesta que éste se encuentra en un todo de acuerdo con la ley.

De hecho, en ningún momento la bancada radical se manifiesta contraria a su sanción.

El argumento del partido socialista independiente es que la carrera administrativa es «una bandera que hacen flamear los partidos cuando aspiran a conquistar el poder ejecutivo... para repudiarla después, cuando logran el manejo del presupuesto...»<sup>41</sup> Así, los radicales querían estabilidad cuando gobernaban los conservadores y los yrigoyenistas mientras gobernó el alvearismo.

Independientemente de estas consideraciones hay una tendencia a minimizar –aunque se la considere necesaria– la efectividad de la ley. Quienes cuestionan el personalismo oponen la ley a los hombres, sin embargo, consideran insuficiente la ley si en la práctica no se respetan principios de selección por capacidad. Romper el círculo vicioso implicaría legislación adecuada más hombres capaces de aplicarla.

Leemos en un editorial de *La Nación* refiriéndose al proyecto de carrera administrativa «...la austeridad del magistrado puede suplir la ausencia de reglamentación, o la reglamentación puede ser anulada por el interés político del presidente».<sup>42</sup>

Esta idea se reitera constantemente en los editoriales sobre el tema en los años de los gobiernos radicales. El temor frente a una ley de esta naturaleza es autonomizar de algún modo al personal administrativo. En el pensamiento del diario esto provocaría abusos.

### A modo de conclusión

Decíamos al iniciar este trabajo que, hacia fines del siglo XIX, el mismo movimiento que pugna por la democratización del sistema político demanda moralidad administrativa.

---

<sup>41</sup> Idem, reunión 26, 17 de julio de 1929:257

<sup>42</sup> *La Nación*, julio de 1923

A partir de la vigencia de la Ley Sáenz Peña y bajo los gobiernos radicales la participación se amplía y gradualmente va constituyéndose la ciudadanía, lo cual no implica la desaparición de viejas y arraigadas prácticas.

La administración pública continúa siendo un lugar conflictivo, producto de los desalojos de personal por razones políticas en el ámbito provincial y a nivel nacional, si bien hay referencias recurrentes de que esto no ocurre, a la hora de llenar vacantes o de crear nuevos cargos la elección recae sobre militantes del partido en el gobierno carentes, muchas veces, de la idoneidad requerida para la tarea a desempeñar.

El aparato estatal se amplía y esto obedece a diferentes razones: el crecimiento de las áreas de salud (dispensarios, asilos, hospitales) y educación, por un lado, y por otro, el incremento de personal en organismos asociados en la época a la tarea de reclutar votos (Defensa Agrícola, correos, personal de aduanas, etc.) dado que por la índole de sus tareas cubren la totalidad del territorio.

Las políticas de patronazgo no alcanzan para explicar la consolidación del radicalismo como partido mayoritario y predominante entre 1916 y 1930. De hecho, funcionaron como fuente de lealtades, pero también lo hicieron como disparadores de conflictos y tensiones en el interior del partido gobernante generando una extrema faccionalización.

Los proyectos de ley de carrera administrativa buscaron otorgarle a la burocracia una legitimidad de origen. Lo legítimo es acceder por concurso, y mantenerse y ascender por méritos y capacidad sin que influyan los cambios de gobierno. No se supone que la ley elimine totalmente el favoritismo pero se cree que lo atenuaría.

Se enumeran, además, efectos secundarios y derivados. Si la administración se convierte en un cuerpo de empleados permanentes, con capacidad técnica evaluada periódicamente, ganaría en eficiencia. Los carteros y los peones de la Defensa Agrícola ya no participarían en manifestaciones políticas, dejarían de ser meros agentes electorales y cumplirían mejor sus tareas. Lo que sumado a una distribución más racional de las funciones permitiría eliminar el exceso de personal. La burocracia adquiriría así legitimidad funcional.

Reducir personal se asocia también a evitar el despilfarro. Se opone el empleado público al ciudadano que paga impuestos. La carga impositiva aumenta en la medida que se incorporan al presupuesto legiones de personal designado para ganar elecciones.

Por último se sanearían las costumbres erradicando el vicio de la «empleomanía» que resta brazos al trabajo productivo<sup>43</sup> y libraría a los gobiernos de los postulantes de empleo y de las presiones de los comités.

Este aspecto de la cuestión es el que, según el planteo de la época, podría ser resuelto por la ley de carrera administrativa pero hay otros problemas que se suponen provocados por la «politización» del Estado. Uno de ellos es la irracionalidad que implica que reparticiones de la misma índole no tengan igual jerarquía y no estén igualmente remunerados quienes las integran. Además, la ausencia de control sobre las reparticiones autónomas, «estados dentro del estado» por la extensión de sus atribuciones.

Se caracteriza como centralismo burocrático al hecho de que las decisiones administrativas se tomen en la cúpula. El presidente no sólo nombra a los ministros sino a sus subsecretarios. En caso de conflicto entre un funcionario y un ministro, el primero acude al presidente. Es común la referencia a Yrigoyen recorriendo oficinas públicas para controlar, por ejemplo, el cumplimiento del horario de sus empleados o recibiendo a los postulantes de empleos. O la demora de expedientes por falta de firma presidencial.

En síntesis, las ideas desplegadas en la época en torno a la administración pública se asientan sobre el supuesto de que la eficiencia y la eficacia dependen de su «despolitización». Sin embargo, la oposición, cuando ocupe posiciones de gobierno, entre 1930 y 1943, recreará las mismas prácticas y estilos.

---

<sup>43</sup> En 1925 aparecen carteles en la Casa de Gobierno de Jujuy firmados por el gobernador cuyo consejo es dedicarse a actividades productivas «El empleo debe ser un medio de vida transitorio, propio para estudiantes o mujeres necesitadas. El que cifra su destino en un empleo es medio hombre, un inválido moral, sin carácter...» y continúa aconsejando el cultivo de la tierra, la cría de vacas, cerdos y gallinas o la venta de artículos de almacén. El gobernador aparece como un hombre atormentado por los postulantes. Este cartel, concluye «...no reza para los actuales empleados de la administración, sobre todo los que llenan funciones delicadas que requieren preparación e inteligencia. Se refiere a los que piden empleos menudos, peor retribuidos que los del jornalero, y que de la mañana a la noche enloquecen al gobernador», en *La Nación*, junio 9, 1925.