

La visita de Gaston Jèze a Argentina en 1923. Circulación de ideas y claves de recepción: entre las experiencias de la Tercera República y la reforma política argentina

Natacha Bacolla
Universidad Nacional del Litoral
Universidad Nacional de Rosario

nbacolla@gmail.com



Resumen

Las problemáticas relativas a la circulación y recepción de ideas, son tópicos ineludibles dentro de la renovada historia intelectual y política de los últimos años. Dentro de este marco, el presente artículo aborda la visita de una figura del mundo académico francés, Gaston Jèze en los tempranos veinte en Argentina. Se analiza, por una parte, la recepción que obtuvo su serie de conferencias desarrolladas en Buenos Aires en 1923, difundidas por la *Revista de Economía Argentina*; por otra, se plantean algunas hipótesis relativas a las condiciones y claves de dicha recepción.

Palabras claves: Circulación de ideas – condiciones de recepción – crisis – liberalismo – Argentina – Francia

Abstract

The problems relating to circulation and reception of ideas are unavoidable topics within the renewed intellectual and political history of the last years. Within this framework, this article focuses on the visit of a French academic figure, Gaston Jèze, in the early twenties in Argentina. We analyze, first, the reception that got its series of lectures developed at Buenos Aires in 1923, released by the *Revista de Economía Argentina*; on the other, we discuss some hypotheses concerning the conditions and keys of the reception.

Keywords: Circulation of ideas – reception conditions – crisis – liberalism – Argentina – France

Natacha Bacolla, “La visita de Gaston Jèze a Argentina en 1923. Circulación de ideas y claves de recepción: entre las experiencias de la Tercera República y la reforma política argentina”. Cuadernos del Ciesal. Año 10, número 12, enero-diciembre 2013, pp. 51-72.



Circulación de ideas: construcción de saberes e "imaginación política"

Como ha señalado Beatriz Sarlo, la Buenos Aires de los años veinte constituyó un escenario de gran efervescencia, donde "[...] modernidad europea y diferencia rioplatense [...] tradicionalismo y espíritu renovador [...]" convivían no sólo en los movimientos artísticos.¹ Esta trama particular imbuía diversos espacios, intelectuales y académicos en sus ritmos de profesionalización y especialización. Y desbordaba los "guetos" intelectuales y culturales en un amplio movimiento de difusión, acreedor de una voluntarista intención de llevar al "gran público" la clave de esos avances. Las conferencias de ilustres invitados, su participación en ciclos que involucraban la extensión universitaria y su divulgación periodística, como así también en otros escenarios públicos, constituyeron parte de esa "efervescencia de los años '20".

Entre muchos otros visitantes de las primeras décadas del siglo, hacia 1923, una figura poco convocante del gran público pero sí del auditorio político y académico, un jurista francés, Gaston Jèze desarrollaba una serie de conferencias y acciones, a las cuales se vinculaban hombres ligados al ámbito de la universidad y con inserción en agencias estatales.² No casualmente, esta visita –como la de otros reconocidos exponentes del campo del derecho administrativo y las ciencias de las finanzas, tal el caso de Benvenuto Grizziotti– coincidía con una creciente centralidad en el espacio político y público del debate atinente a las valencias del vínculo entre "política y administración". Querella que adquiriría diversos rostros invocando tópicos sobre las claves de una reforma fiscal, los medios de inserción de los "legítimos intereses sociales" en la formulación de las políticas de Estado, y la arquitectura de diversas agencias estatales en el marco republicano. Las incógnitas sobre la reforma política, estrenada menos de una década atrás, y los debates sobre su profundización acompañaban no pocas empresas de ese talante.

Estas disputas y sus novedades caracterizaron el temprano siglo XX, que coyunturalmente constituyó un período prolífero en transformaciones no sólo en el contexto local sino también en el internacional. La experiencia de la Gran Guerra cubría con incertidumbres la promesa del progreso, agregando un elemento más de disturbio al escenario argentino. Donde, sin embargo, el primer plano lo ganaba el dificultoso camino emprendido con la reforma electoral –definido por sus propios actores como el paso de una "República posible" a una "República verdadera"–. Si, por una parte, sus impulsores se propusieron rehacer la cohesión y el vigor de los sectores dirigentes, más que promover su reemplazo; por otra –al colocar en el centro del debate político las capacidades estatales para incidir en esa sociedad que se transformaba rápidamente– pondrían en primer plano la tarea de enunciación de un conjunto de nociones sobre aquello que debía constituir los mecanismos políticos e institucionales adecuados a una nueva y más transparente relación entre sociedad y Estado, en el marco del

1. Beatriz Sarlo *Una modernidad periférica: Buenos Aires 1920-1930* (Buenos Aires: Nueva Visión, 1988), p. 24.

2. Los principales espacios de difusión pública de esta visita fueron: el Instituto Popular de Conferencias del diario *La Prensa*, el diario *La Nación* y *La Razón*. Hemos trabajado otros aspectos relativos en Natacha Bacolla "Política y economía en la entreguerras. Itinerarios políticos e intelectuales en la *Revista de Economía Argentina*." en María Inés Tato; Martín Castro (ed.) *Dimensiones de la vida política en la Argentina a comienzos del siglo XX: actores, prácticas y cultura política, 1900-1930* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2010). También en nuestra tesis doctoral *La Revista de Economía Argentina. Política, elites y producción de conocimiento sobre la sociedad en la entreguerras. Argentina, 1918-1943* (Tesis doctoral, UNR, 2013).



proyecto reformista.³ En este contexto, pasó a ocupar un lugar predominante la construcción de un nuevo tipo de conocimiento social, destinado a oficial como sólido insumo para políticas estatales orientadas a dar soluciones a los problemas de la economía, a la llamada “cuestión social” o a los desafíos de la representación política.⁴ Siendo un paso clave en dicho proceso la creación de espacios institucionales para su elaboración y difusión.⁵ Acompañado de una mirada atenta a las experiencias foráneas, y a la recepción de sus debates y ensayos.

La visita de Gaston Jèze se inscribe en ese registro. Las conferencias de 1923, respondieron a una invitación del Instituto Universitario de París en Buenos Aires, aunque según recuerda Raúl Prebisch, la convocatoria había partido del decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires -Eleodoro Lobos-. Donde, a pesar de ello, no parece haber tenido una recepción calurosa y amplia. Su órgano oficial, la *Revista de Ciencias Económicas*, no divulgó ninguna de las conferencias dictada en sus aulas. Más aún, algunos de sus profesores, como Salvador Oría, hicieron público su opinión negativa frente al hecho que un extranjero opinara sobre posibles reformas para las finanzas argentinas. El entonces joven estudiante de economía Raúl Prebisch, asumió la defensa del francés que halló eco en la publicación periódica estudiantil, y en un artículo más impersonal, tuvo su resonancia en la *Revista de Economía Argentina*.⁶ Ésta última recogería la totalidad de sus intervenciones, que también vieron la luz en formato de libro poco después de su estancia. Sin embargo, no fue su única estadía en el país, ya que debido a sus relaciones profesionales –académicas a la par que técnicas- su opinión seguiría siendo consultada y sus libros difundidos. Esas giras posteriores ya no estarían relacionadas con el ámbito de la Economía sino a un área de especialización jurídica, la del Derecho Administrativo; en consonancia con los temas sobre los cuales avanzaría Jèze en los años ‘30. Siendo el mentor de varios viajes posteriores, un administrativista, Rafael Bielsa, también vinculado a los inicios de “las ciencias políticas” en el país.

3. Tulio Halperín Donghi, *Vida y muerte de la República verdadera. 1910 – 1930*, (Buenos Aires: Emecé, 2007); Natalio Botana *El orden conservador* (Buenos Aires: Sudamericana, 1977).

4. Más allá de la existencia de una importante bibliografía, remitimos a tres textos que consideramos esenciales: Oscar Terán *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en siglo XX latinoamericano* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2004), *Vida intelectual en el Buenos Aires de fin de siglo (1880-1910). Derivas de la ‘cultura científica’*, (Buenos Aires: FCE, 2000); y la compilación de Mariano Plotkin y Federico Neiburg *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. (Buenos Aires: Paidós, 2003). Sobre Hispanoamérica: Jorge Myers (ed.) *Historia de los intelectuales en América Latina I*, (Buenos Aires: Katz, 2008) y Carlos Altamirano (ed.) *Historia de los intelectuales en América Latina II*, (Buenos Aires: Katz, 2010).

5. Al respecto: Eduardo Zimmermann, “Reforma política y reforma social: tres propuestas de comienzos de siglo”, en Fernando Devoto y Marcela Ferrari *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, (Buenos Aires: Biblos, 1994). Del mismo autor: *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, (Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995).

6. El conocido economista Raúl Prebisch refirió a este episodio en una entrevista, recordando que “(...) Oría escribió un artículo en *La Razón*, diciendo que nada teníamos que aprender de un profesor extranjero, y yo que estaba cautivado por las clases de Jèze, escribí en su defensa y atacándolo a Oría. Cosa que le causó muy mal efecto y para el resto de su vida no lo olvidó.”, en Carlos Mallorquín “Textos para el estudio del pensamiento del Dr. Prebisch,” *Cinta de Moebio*, (Chile: Universidad de Chile, 2006), p.11. El referido artículo de Prebisch: “Establecimiento de nuestra administración financiera sobre bases comerciales.”, *REA*, N° 69, (marzo 1924), 201-202.

¿Quién era Gastón Jèze? Había nacido en Toulouse en 1869. Allí se doctoró en Derecho en 1892. En 1901 inició su desempeño en la carrera universitaria, que continuaría por más de medio siglo. Sus centros de interés fueron el derecho y las finanzas públicas. Primeramente enseñó en Lilles, y en 1909 ingresó en la facultad de París, donde permanecería como profesor hasta 1937. Su retiro fue consecuencia de una violenta campaña de agitación estudiantil, contra su actuación como consejero jurídico y defensor del entonces gobernante de Etiopía, Négus, ante la Sociedad de Naciones frente a la invasión de la Italia de Mussolini. Una fracción de estudiantes nacionalistas y promonárquicos saboteó sus cursos. Sin respaldo del cuerpo de profesores se alejó de la enseñanza pero no por ello de la carrera académica, sosteniendo una producción prolífica de notas de jurisprudencia y artículos en varias revistas especializadas, ámbito en el cual tenía ya un largo recorrido.⁷ Antes de su ingreso a la carrera universitaria, se había incorporado como colaborador de la *Revue générale d'administration*; había fundado hacia 1903 la *Revue de science et législation financières*; y a partir de 1904 devendría director de otra prestigiosa publicación del área, la *Revue de droit publique et de la science politique en France et à l'étranger*. Su actuación y compromiso público fue más allá del ámbito académico. Columnista de publicaciones de circulación más general -como *La Dépêche* de Toulouse y el *Journal des Finances*-. Si bien no fue un político militante, sus intervenciones estuvieron en cercanía con el radicalismo liderado por figuras como Herriot y la organización de la Liga de la República. Tal así que en 1924 participó junto a otras figuras universitarias en la obra colectiva *La política republicana* que fue asumido como un manifiesto del "Cártel de la Izquierda".

Pero aquello que subrayan sus comentaristas y biógrafos refiere a su rol en el escenario académico y de asesoría jurídica internacional. En la primera posguerra, Jèze desarrollaría una serie de acciones en Sudamérica –entre ellos Chile, además de Argentina-, también en las nuevas naciones surgidas de la reorganización territorial de la Europa central y balcánica de la primera postguerra –notablemente Yugoslavia y Rumania-. En 1927, constituyó parte del núcleo de especialistas que dieron comienzo al Instituto Internacional de Derecho Público, convirtiéndose luego en su director.⁸

7. Referimos a dos trabajos de Marc Millet, *La Faculté de Droit de Paris face à la vie politique, de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze, 1925 – 1936*, LGDJ, (París: Pantheon Assas (Paris II), 1996); y "Notice Gaston Jèze" en *Dictionnaire historique des juristes français*, (París: PUF - collection "Quadrige", 2007). Otros datos fueron extraídos de Moses Bensabat Amzalak *État actuel des études économiques dans les Universités Françaises*, (Lisboa: Presse Universitaire, 1937).

8. Cabe subrayar que hacia inicios del siglo XX el derecho público, en su aspecto más amplio y en forma internacional, consolidaba las conquistas que había obtenido en una multiplicidad de disputas por legitimarse frente a la hegemonía de la cual había gozado el derecho privado en los ámbitos académicos (principalmente en aquellas áreas de codificación en lo comercial, civil y penal). El escenario francés sería uno de los más dinámicos en este impulso. La Tercera República, surgida de las cenizas del Segundo Imperio, había sostenido dicho éxito con la reincorporación de cátedras de derecho constitucional primero y finalmente, la consolidación del Derecho Administrativo. Esta recomposición institucional en las facultades relacionadas con las ciencias jurídicas es acompañada por un inusitado dinamismo intelectual orientado a afirmar el rol de los juristas en el campo de las "ciencias del Estado" frente a las ambiciones de la nueva École Libre des Sciences Politiques y sobre todo, a definir una ciencia del derecho en relación a unas ciencias sociales, recortadas principalmente en la sociología, pero también por la Economía Política. Así desde finales del siglo XIX verían la luz una serie de obras célebres, entre las cuales se destacaban dos: *Précis de droit administratif et droit publique* de Maurice Hauriou, y *Des fonctions de l'Etat moderne. Etude de sociologie juridique* de Léon Duguit. Al respecto: Armel Le Divellec "La fondation et les débuts de la Revue du droit public et de la science politique (1894 – 1914)" en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, N° 2, (París: LGDJ, 2011).



Jèze tuvo en ese campo una prolífica obra que perduró por décadas como material de referencia: *Les principes généraux du droit administratif*, publicada en 1901 y reeditada en 1914 y 1926; *Éléments de la Science de finances et de la législation financière française*, co editada con Max Boucard –colega en la Facultad de Derecho de París, “maître de requête” en el Consejo de Estado y co director durante unos años de la *Revue de Droit Public et de la science politique* ya mencionada-. Es de subrayar la labor que Jèze llevó a cabo con Boucard dirigiendo la “Bibliothèque Internationale de droit publique” en la editorial Giard & Brière, colección que editó más de una treintena de traducciones francesas de obras extranjeras fundamentales para el derecho público. Entre ellas se destacan: *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, de Todd; *El gobierno parlamentario* de Wilson, *El derecho público del Imperio alemán*, de Laband; *La República americana*, de Bryce; y la *Introducción al estudio del derecho constitucional* de Dicey.

Estos datos indican una circulación de ideas relevante, dada la imagen sacralizada de confrontación en el campo administrativo y constitucional de dos modelos: el francés y el anglosajón. Más allá de las innovaciones que la Tercera República traería al derecho público, la matriz francesa -como legado complejo del “Antiguo Régimen” y de los modelos revolucionarios de la primera mitad del siglo XIX- estaba caracterizada por una profunda diferenciación entre leyes civiles y políticas. Las primeras regían las relaciones entre particulares, dando su aplicación origen a la función judicial; mientras las segundas, ordenaban las vinculaciones entre particulares y la Administración, siendo la delimitación de la función administrativa su consecuencia práctica. En ese marco, dichas funciones administrativas del Ejecutivo eran distintas de las funciones judiciales y debían permanecer siempre separadas, con la consiguiente prohibición para los jueces de inmiscuirse de cualquier manera en el obrar de los órganos administrativos. Como fruto de esta concepción, en Francia el contralor de la legalidad de los actos de la administración permaneció dentro de aquello que la terminología francesa resumía en “el Poder Administrador”.

El desprendimiento operado con la creación del Consejo de Estado siendo un paso más, se inscribía en un mismo legado. Dicha institución, aún dentro de la matriz republicana, incorporaría una paradoja a lo largo de la historia política francesa: aquella que derivaba de haber sido durante el “antiguo régimen” un instrumento del poder concentrado de la corona, y de haberse constituido en las experiencias republicanas, como garante de las libertades públicas. En definitiva, como señala Rachel Vanneville, esta paradoja residía en la doble imparcialidad que invocaba: aquella que se inscribía en la universalidad que representaba la defensa de los “derechos del hombre y el ciudadano”; y la que evocaba la neutralidad asimilada a su profesionalización, cristalizada en la profusa producción de estudios jurídicos especializados que contribuirían a la consolidación del derecho administrativo y la profesionalización creciente del cuerpo bajo las diversas experiencias de la República.⁹

Frente a esta matriz, la de filiación anglosajona respondía a una interpretación bien distinta del principio de división de poderes, como un sistema de frenos y contrapesos, en el cual los diversos órganos que cumplían las funciones básicas del Estado no se encontraban aislados, sino coordinados, y por

9. Rachel Vanneville “Le Conseil d’État” en Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir) *Dictionnaire critique de la République*, (París: Flammarion, 2007), 684-690.

lo tanto donde no existía la distinción entre leyes civiles y políticas, sino que afirmaba la existencia de una sola clase de normas que rigen al Estado y a los particulares, a consecuencia de lo cual, todos los contenciosos eran sometidos a un único cuerpo, los tribunales del poder judicial. Por tanto, la independencia del poder judicial se consolidaba, según esta visión, en su sustracción y preservación respecto de las capacidades de intromisión del “poder administrador” -visión cuya cristalización histórica se daría en la tarea fundacional de los Estados Unidos, en la cual los constituyentes de Filadelfia pusieron en manos del Poder Judicial toda la actividad jurisdiccional del Estado-.¹⁰

Uno de los juristas que contribuyó a la consolidación de esta imagen de contraste en el mundo jurídico entre el administrativismo francés y el Estado de derecho anglosajón, fue justamente Dicey. La introducción de juristas como el británico tomaría relevancia en el viraje que promovió la obra de Jèze en la concepción de la estatalidad. Desplazamiento en el cual impactaron, además, las innovaciones que en la jurisprudencia y la administración pública norteamericana produjeron figuras como Woodrow Wilson, en el desarrollo de unas “ciencias de la administración” –que se entroncarían luego en el desarrollo de la Ciencia Política en ese país-.

Fue tal vez dicha impronta de la perspectiva de Jèze –artífice de diálogos entre las matrices jurídicas francesa y las discusiones anglosajonas- uno de los pilares que dieron base al atractivo que despertó en un auditorio como el argentino a partir de la segunda década del siglo XX. Donde en el marco de los debates abiertos por la reforma electoral de 1912, se planteaba todo un arco de cuestiones atinentes en último término al perfeccionamiento del sistema representativo y que referían al galimatías del vínculo entre política y administración. Problema complejizado por el modelo contencioso administrativo que había adoptado el constitucionalismo argentino –siguiendo al modelo norteamericano- el cual no habilitaba el funcionamiento de instancias distintas del Poder Judicial para dirimir conflictos derivados de la acción del “Poder administrador”.

Por tanto los debates galos, a los cuales Jèze contribuía y difundía, no eran ajenos a las preocupaciones emergentes en el escenario argentino. En él, la especialización en el derecho administrativo y las finanzas públicas se relacionaba con una dinámica propia de los espacios académicos y universitarios vinculados a ella, como las facultades de Economía y Derecho, sus academias o espacios más amplios como el Museo Social Argentino y algunas publicaciones especializadas –vg. la *Revista de Ciencias Económicas*, la *Revista de Economía Argentina*, la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* o la *Revista de Derecho, Historia y Letras*-. Involucrando, así, tanto las confrontaciones que dentro de la Economía Política enfrentaba a neoclásicos y defensores de la economía positiva; como las transformaciones sufridas en el campo del Derecho donde -al calor de los debates sobre la reforma política que llevaría

10. Sobre la perspectiva anglosajona y la experiencia norteamericana: Gordon Wood “La democracia y la Revolución norteamericana”, en John Dunn (ed.) *Democracia. El viaje inacabado* (Barcelona: Tusquets, 1995); Edmund Morgan *La Invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006); y José María Díaz Couselo “Origen y consolidación del contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires (1854-1906) y su influencia en el Derecho Público de las demás provincias”, en *Revista de Historia del Derecho*, Tomo 22, (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1994).



a la democracia ampliada- se daba un gradual crecimiento del derecho administrativo como rama específica desgajada del constitucional.¹¹

Un segundo punto que sostuvo la recepción de la serie de conferencias de 1923, era más pragmático, vinculándose a las implicancias que sus perspectivas tenían sobre proyectos concretos de reforma. De este modo, el jurista francés no sólo exponía sus lecturas teóricas, deudoras del ya mencionado sincretismo entre el derecho público francés y las nuevas tendencias institucionalistas y administrativistas norteamericanas; sino que también abordaba una serie de tópicos que concitaban el debate público de época, en función del programa de gobierno que intentaba llevar adelante la segunda presidencia radical elegida bajo la nueva ley electoral, la de Marcelo de Alvear.

Las conferencias de Jèze: prismas galos, problemas argentinos

Desde sus primeras intervenciones, que respondían a la omnipresente pregunta de la década sobre la conveniencia de una reapertura de la Caja de Conversión –cuestión vinculada al retorno a una política monetaria basada en el patrón oro- Jèze hacía explícita su perspectiva. El punto central era llevar a cabo un programa de gobierno, que como tal atacara aquello que originaba la situación, y por lo tanto la apertura o cierre de ese cofre de Pandora se avizoraba como no más que un fetiche. Según su postura, que de hecho sobrevalaba varias de las opiniones de los locales sobre el tema, la solución radicaba en la adopción de una política de Estado: “Gobernar no es dormir. Es preveer, es confeccionar un programa de acción, es obrar.”¹²

Serían los contenidos de este programa, “técnicamente razonado en virtud del medio social y político argentino”, el que abordaría en la mayor parte de las conferencias. En cada una de ellas desarrollaba puntos centrales de su concepción sobre las funciones estatales, en una particular visión normativa de lo que debía ser la relación entre “política y administración”.

Sus argumentos exponían en primer lugar su perspectiva sobre las finanzas, ampliamente deudora de las tradiciones de la ortodoxia liberal: una buena política se traducía en equilibrio. Este malabarismo era la tarea de Sísifo que pendía sobre los hombros del Ministro de Hacienda: “obrar sobre los gastos y recursos”.¹³ Si en cuanto a la primera –obrar sobre los gastos- éste tenía a su favor un consenso

11. Como señala Eduardo Zimmermann, dicha separación se daría hacia 1895 –con Aristóbulo del Valle y Emilio Castro como profesores- pero las transformaciones más relevantes vendrían con las actuaciones en dicha cátedra de Adolfo Orma y Vicente Gallo –en el marco de las discusiones en torno a la reforma del plan de estudio de la Facultad de Derecho- y sobre todo con el magisterio de Rodolfo Bullrich y Rafael Bielsa. Al respecto: Eduardo Zimmermann “Elites técnicas estatales: abogados y juristas” en *Boletín Bibliográfico electrónico*, N° 6 (2010) <http://historiapolitica.com/datos/boletín/6dossiers.pdf>; José María Díaz Couselo “Origen ...”; Rosario Polotto “Hacia una nueva experiencia del derecho. El debate en torno a la enseñanza práctica del derecho en la Universidad de Buenos Aires a comienzos del siglo XX”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 34, (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2006).

12. Las conferencias han sido analizadas a partir de las versiones publicadas por la *Revista de Economía Argentina* (de aquí en más REA). Gaston Jèze, “Estabilización de la moneda en la Argentina: el problema de la reapertura de la Caja de Conversión.”, *REA*, N° 60, (junio de 1923): 430.

13. Principalmente desarrolladas en “Los problemas financieros de la República Argentina y los medios de estudiarlos y

casi unánime mientras hablara de “economías en general”, debía soportar el embate de un conjunto de “formidables fuerzas contrarias” cuando se trataba de ejecutarlas efectivamente. En esa defensa se levantaban principalmente, continuaba Jèze, la prensa, los parlamentarios y los otros ministros invocando “la representación de los intereses más legítimos”. Más aún en cuanto a la segunda labor, “obrar sobre los recursos”. Allí, continuaba, no hallaría ni siquiera un acuerdo sobre los principios, ya que la sola mención de la idea de “impuestos” levantaba el más enconado debate. Y esto debía ser así en el marco de una política democrática con sus organismos de contralor en vigencia: el parlamento y la prensa.

En efecto, el parlamento y la prensa son, [...] necesidades sociales y políticas, instrumentos de progreso y libertad, productos más seguros de la civilización, fuente y garantías de las libertades públicas. Constituyen también garantía de una buena gestión financiera. Los dictadores políticos, rara vez tienen buenas finanzas, precisamente porque no tienen la fiscalización del parlamento y la prensa.¹⁴

La comprobación histórica estaba al alcance de la mano: Francia bajo el antiguo régimen y el segundo imperio. En Argentina los errores de la dictadura de Rosas; y su evidencia contrafáctica: los avances del país bajo el período inaugurado por la sanción de la Constitución Nacional de 1853.¹⁵

En ese marco indeclinable de libre crítica, el ministro de hacienda, como hombre de Estado, debía mirar “más allá de las pasiones populares y de la hora presente”, para hacer “predominar el interés general permanente de la Nación.”

Y allí se erigía su segundo argumento. En el marco republicano, la concentración de la responsabilidad financiera en una función institucionalizada, más allá del contralor que pudiera ejercer la libre opinión, contribuía al fortalecimiento del juego democrático. Esa función era la del ministro de hacienda, y por su conducto la capacidad de gobierno del Ejecutivo,

Si se quiere que el ministro de hacienda de un país sea otra cosa que un predicador o un orador de academia de ciencias políticas, económicas y financieras, menester es que el ministro de hacienda sea un hombre de acción. Vale decir que debe tener verdaderamente la responsabilidad del equilibrio. Para ello debe poseer poderes de realizarlo, fuerza pública, sin la cual la responsabilidad es una fórmula sin sentido.¹⁶

Jèze subrayaba incansablemente que “acumular leyes sobre reglamentos, interdicciones sobre prohibiciones”, era inconducente si no había un mecanismo capaz de hacer respetar la regla. Para ilustrar el punto no remitía a argumentos teóricos complicados, sino a la historia inglesa. Gran Bretaña era

resolverlos.”, *REA*, N° 61, (julio 1923): 15-23; “Funciones del Ministro de Hacienda en la República Argentina.”, *REA*, N° 62, (agosto 1923): 91-102.

14. *Ibíd.*, 93.

15. Los hechos de historia argentina son siempre remitidos por Jèze a la obra de un autor, Moreno, sin dar datos. Para los temas de finanzas en particular cita a dos figuras académicas y técnicas de las finanzas argentinas: José Terry y a Francisco Oliver.

16. *Ibíd.*, 94.



“el país del equilibrio presupuestario”, y su clave residía en que también constituía “el imperio del ministro de hacienda fuerte”. Nadie podía negar la fortaleza del parlamentarismo inglés, sin embargo, tampoco la de su gobierno, esta era la cuadratura del círculo que había encontrado la tradición política inglesa.

Había otro ejemplo, que era repetidamente utilizado en las conferencias por Gaston Jèze: Estados Unidos. A diferencia de su exmetrópoli, el Estado norteamericano, no tenía hasta finales del siglo XIX, un presupuesto propiamente dicho. Cada rama de la administración presentaba a las comisiones parlamentarias sus necesidades y éstas decidían sobre las mismas. A través de una serie de ejemplos puntuales, el jurista francés mostraba como, en breve, ninguna institución del gobierno tuvo sobre sí la función de responsabilidad sobre el conjunto de los gastos y recursos de la Nación. Esta orfandad llevó al primado de objetivos electorales aislados en las decisiones sobre el curso de las finanzas públicas, siendo ese hecho el que hubo llevado a una reacción en la política norteamericana. A inicios del siglo, los avances hacia una ciencia de la administración habían coronado una serie de reformas con la sanción de la ley de elaboración presupuestaria en 1921, que concentraba en una sola cabeza las responsabilidades de la gestión financiera y fortalecía por ende los poderes financieros del Ejecutivo.

¿Y qué veía cuando analizaba la situación argentina? En primer lugar, constataba, la doble debilidad del ministro de hacienda. Por una parte, de la norma constitucional no se derivaba ninguna misión particular respecto de las otras carteras ministeriales. Tampoco de la ley especial referente a las atribuciones de los ministerios, o la de contabilidad –ni la originada en 1870, ni en su rectificatoria de 1898-. Dicha ley encargaba al ministro de hacienda reunir los proyectos de gastos de los demás ministerios y arbitrar los recursos. Ninguna función de control era aceptada al respecto. Aunque, había un correctivo a este mecanismo: el presidente de la República podría actuar en esa vigilancia, como árbitro supremo de hecho y de derecho entre los ministros. Sumando además el dato que la figura ministerial no era electiva, “una fuerza política con la que el Ejecutivo deba contar”, sino su agente directo. Por otra parte, en materia presupuestaria, el Ejecutivo era también débil respecto del Congreso, en tanto era éste el que constitucionalmente estaba encargado de “fijar anualmente el presupuesto”. Y si bien el Ministro de Hacienda podía concurrir a las Cámaras, no era parte de la asamblea soberana, y por tanto informaba pero no decidía.

Concluía entonces que el fortalecimiento de las finanzas públicas argentinas, dependía del carácter responsable y arbitral que pudieran adquirir dos figuras del Ejecutivo: el Ministro de Hacienda y el Presidente de la República. Sólo concentrando esa responsabilidad en el “Poder administrador”, podía lograrse una ajustada ejecución de su programa de gobierno, resumido en el presupuesto. El Congreso, debía controlarlo, pero no podía, por su naturaleza “colectiva” y anónima, ser responsable.¹⁷ Encontraba además, siguiendo su método positivo, que las características del medio social, político y jurídico de la Argentina, no aconsejaban la adopción de modelos parlamentaristas ni a la “inglesa” ni a “la francesa” –tampoco en general Sudamérica, como lo mostraba dramáticamente la experiencia

17. *Ibíd.*, 101.

chilena- sino simplemente rescatar el espíritu del sistema presidencialista planteado por la Constitución de 1853.

El punto que se presentaba a la política argentina, entonces, era retomar el espíritu constitucional, poner en colaboración la capacidad fortalecida de acción del Ejecutivo con el control del Parlamento. En resumen, señalaba Jèze, retomando una fórmula cara a la política francesa decimonónica: “[...] las ‘Constituciones no son carpas hechas para el sueño’, Todos los países tienen que resolver este problema que se plantea en forma diferente, pero que en el fondo es siempre el mismo: *conciliar el orden y la autoridad con la libertad.*”¹⁸

Esa conciliación requería poner en su justo término, los espacios institucionales en dónde residían las capacidades de “acción” y las de “legítimo control”. Esto llevaba a la tercera piedra angular. No bastaba con fortalecer un ministro del equilibrio financiero. Era necesario un presupuesto fidedigno.

¿Qué era esto? Según Jèze, el propio concepto de presupuesto era un resultado de la modernidad política, por contraposición al de “estados de previsión” del “antiguo régimen”. En el caso francés, esa idea moderna de presupuesto, constituía un legado de la Revolución retomado por la restauración borbónica luego de 1814; pero que sin embargo con contadas excepciones -como en las restauraciones o en momentos de la Tercera República- no había pasado de ser una “apariencia de presupuesto”. Por lo demás no muy distinto de otros países, entre los que se contaba la Argentina.¹⁹

¿Por qué era esto así? No era la ausencia de ideas. Revisando la historia nacional constataba que había habido una excelente legislación al respecto. Reconocía como “padre del presupuesto en Argentina”, al ministro de hacienda de la gobernación de Martín Rodríguez, Manuel J. García; y resaltaba asimismo los principios desarrollados por Rivadavia, en la ley de 1821 y la Constitución de 1826 -adaptaciones prácticas según Jèze del modelo que el propio Rivadavia había visto personalmente en la Francia de Luis XVIII-. Pero esto no significaba que hubiera podido dictarse un presupuesto verdadero ni en Argentina antes de finales del siglo XIX, ni en la Francia revolucionaria e imperial. La causa de la persistencia de esa “apariencia de presupuesto”, no había que buscarla ni en la esterilidad de las ideas, ni en la economía sino en la política. Su afirmación era clara: “[...] la política domina las finanzas. Es esta una idea capital.”²⁰

Esa centralidad de la política sobre las finanzas públicas se explicaba por el hecho que sólo ella podía garantizar los tres pilares que conformaban la base de la formulación de un programa de gobierno, y con esto el mantenimiento de condiciones previsibles a futuro: la paz exterior e interior y la estabilidad monetaria. La constatación más fehaciente de ello la encontraba Jèze, en la persistencia de la crisis europea de posguerra:

La mayor parte de los pueblos de Europa continental no puede tener presupuesto. La política domina las finanzas. *Yo me asombro que los economistas del mundo actual busquen un remedio*

18. *Ibíd.*, 102 (el resaltado es nuestro).

19. Gaston Jèze “El presupuesto nacional de la República Argentina”, *REA*, N° 63, (septiembre 1923): 169-183.

20. *Ibíd.*, 172.



*a la crisis mundial. Pierden su tiempo. La crisis financiera no podrá ser arreglada sino después de la crisis política.*²¹

Sentada esta premisa que ponía en el centro de su argumentación a lo político, pasaba a analizar su condición de posibilidad en la historia Argentina, que sólo encontraba a finales del siglo XIX. Ya que según el jurista francés, “políticamente” desde “[...] la fecha gloriosa del 25 de mayo de 1810 hasta el fin del siglo, la historia argentina recuerda la historia de Francia de 1789 a 1814. Fue una serie casi ininterrumpida de guerras civiles y de guerras extranjeras, de dictadura.”²²

En esa dirección, si las condiciones de posibilidad estaban dadas –con la pacificación externa e interna, y la estabilidad de la moneda desde la ley de convertibilidad de 1899- el problema central que veía Jèze en Argentina, residía en que el poder político no asumía la formulación del presupuesto para la hacienda pública en su costado político, esto es como programa de gobierno. Dejando de lado el punto de vista formalista del jurista y el especialista en finanzas, sostenía que el estudio de un “hecho como el presupuesto” debía ser realizado desde la “observación y la experiencia”. Atacando las perspectivas neoclásicas sobre las técnicas presupuestarias, afirmaba que la observación experimental de los hechos era la materia a partir de la cual debían elaborarse las teorías y no forzar los hechos a entrar en ellas, ya que “[...] esta contradicción [...] es el signo infalible de la falsedad de una teoría. Una teoría debe ser la generalización de los hechos. Ella no puede estar en oposición con los hechos.”²³

Según esa posición metodológica, el presupuesto formalmente podía ser descripto como “ley de leyes” –tal como aseveraban varios estudiosos en Francia o en Argentina-; pero en sustancia, era un programa político. Al descuidarse esa cualidad política, se confundía la ley presupuestaria con “un estado de gastos e ingresos”, tal como podría redactarlo un “burócrata” o hacerse en un gobierno de “antiguo régimen”. Las consecuencias de ello eran palpables en el caso argentino, según Jèze, en cuatro aspectos principales. En primer lugar, una discordancia entre la arquitectura presidencialista y la práctica presupuestaria. Si bien la legislación hacía reposar la tarea de formulación del presupuesto en el Ejecutivo, éste no era obra de una tarea coordinada sino la suma de las indicaciones de cada una de sus oficinas ministeriales. Respaldándose en citas de autoridad como las extraídas de obras de José Terry y Francisco Oliver, sintetizaba las consecuencias desarticuladoras y clientelísticas derivadas de dicha práctica. En segundo lugar, otro resultado se constataba en el propio contenido del presupuesto. Al no asumirse como programa, el mismo era trastocado incorporándose cambios sin un sentido concreto, a través de partidas especiales y acuerdos ministeriales. Siguiendo a Terry, analizaba la profundización de este error técnico, que bajo la válida intención de proveer a los servicios públicos necesarios –como la salud pública, la defensa común o los intereses de la economía nacional- habían permitido la apertura constante de créditos adicionales a los proyectados. Esto remitía al tercer aspecto, el uso de la práctica de los duodécimos debido a la tardía presentación del proyecto de ley presupuestaria cada año que, como en el caso francés, llevaba al desorden financiero general.

21. *Ibíd.*, 172 (el resaltado es nuestro).

22. *Ibíd.*, 174.

23. *Ibíd.*, 176.

Por último refería, nuevamente, al justo equilibrio entre la capacidad de acción del Ejecutivo y el respeto de la soberanía popular cuya sede institucional era el Congreso. En ese registro, la práctica de éste respecto a las leyes presupuestarias enviadas por el Ejecutivo, había sido no de contralor sino de reformulación lisa y llana. Este hecho tenía como consecuencia una alteración en el equilibrio institucional de la república, en tanto

“Siendo el presupuesto ‘el programa de acción’ gubernamental, debe quedar como obra del gobierno. Sin duda la Constitución Argentina, como la de todos los países libres, exige que el presupuesto sea votado por el Congreso. Pero eso no puede tener sino una significación razonable. [...] el Congreso tiene la misión natural de ‘controlar’ el programa financiero del gobierno, pero no de trastornarlo.”²⁴

Esa función de control del Congreso en materia presupuestaria era más cierta aún en la arquitectura institucional argentina, de carácter presidencialista, que en un sistema parlamentario como el francés, puesto que el Ejecutivo tenía una legitimidad de origen incuestionable para formular un “programa político de gobierno”. El presidente, señalaba Jèze, al ser elegido por voto popular y no por el parlamento, no era “el árbitro de los partidos políticos representados en el congreso”, sino un “hombre de partido”, designado para “regir y ejecutar un programa de gobierno”. Por ello, a su juicio, la adopción del modelo francés en cuanto al funcionamiento de la comisión presupuestaria en el Congreso resultaba inconsistente con las características del sistema político argentino. Aquello que en Francia era producto del recelo a un Ejecutivo fuerte, derivado de la dramática experiencia histórica que había presenciado su transformación en más de una ocasión en poderes casi absolutos, no cuadraba con la dinámica de las instituciones políticas argentinas.

Evaluando todo ello, la propuesta que realizaba Jèze, era la correcta aplicación de una buena legislación ya existente. El punto era reformar las prácticas. Para ello sostenía que podría servir de pauta la reforma norteamericana de 1921. En ella extraía dos aspectos importantes que tributaban a restituir el carácter programático y político de la ley presupuestaria, sin alterar la arquitectura constitucional: por una parte, la centralización de la responsabilidad de su elaboración en una agencia específica del Poder Ejecutivo; y por otra el compromiso de la sociedad al respecto, sobre todo en la colaboración entre “los poderes públicos y aquellos que estudian y que saben”. En esa dirección, rescataba que en Estados Unidos,

[...] No solamente el gobierno se ocupó de poner en pie un presupuesto verdadero, el mejor presupuesto, sino también los hombres de negocios, los banqueros, los comerciantes, los industriales, han fundado una liga, un periódico ‘El presupuesto’. Han dado conferencias en todo el país. [...] se ha producido un movimiento popular que ha derribado las resistencias. Una vez votada la ley de 1921 esta propaganda no ha cesado.²⁵

La clave del éxito de esta reforma según Jèze residía entonces en la solidaridad entre “poder administrador” y “administrados”, en la coordinación de los saberes prácticos de los idóneos y hombres de

24. *Ibíd.*, 180.

25. *Ibíd.*, 182.



estudio con la concreción de un programa de acción esencialmente político. Convergencia donde encontraba una posible respuesta para la complejidad de los vínculos entre campos con legitimidades diversas: la política y la técnica.

Pero el edificio teórico de Jèze no se detenía allí, incorporaba una cuarta piedra angular: no sólo era necesario un ministro del equilibrio financiero y un presupuesto programático; también se requería un régimen fiscal apropiado para hacer realizable dicho programa de gobierno. En esa dirección, sus últimas conferencias y artículos se abocaron a analizar las características del régimen impositivo argentino, el cual presentaba a su juicio un dilema principal: cómo construir un sistema fiscal equilibrado en una estructura política esencialmente republicana, representativa y federal.²⁶

Dicha arquitectura, daba origen junto al gobierno nacional, a catorce gobiernos provinciales, cada uno con sus tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y sus administraciones públicas. En la terminología del jurista francés: al tener respectivamente a su cargo el funcionamiento de dichos "servicios públicos", generaban un capítulo de gastos y en consecuencia, requerían recursos. Se daba en consecuencia la coexistencia de un sistema de finanzas públicas nacionales junto a las de carácter provincial, cuyos recursos reposaban en sistemas fiscales, que tenían la misma base imponible. El principal desequilibrio era generado, no por su mera existencia sino por el hecho que los dos sistemas impositivos pesaban sobre los mismos contribuyentes.

Esta característica de "doble imposición sobre la misma serie de individuos" era agravada por otro rasgo del sistema fiscal argentino. Éste descansaba en gran medida sobre los impuestos al consumo, lo cual amplificaba la trasgresión de un principio fundamental de la Constitución: la igualdad de los ciudadanos ante los impuestos y las cargas públicas. Si no se realizaba la justicia fiscal, menos aún se cumplía el requisito de coordinación federal. Este último desequilibrio era el más grave ya que "atenaba al desarrollo de la entera economía nacional".

Frente a este cuadro de situación Jèze celebraba la propuesta realizada por el presidente Alvear, en su mensaje de mayo de 1923, sosteniendo la intención de coordinar, con acuerdo parlamentario, los marcos impositivos nacionales y provinciales. Partiendo de este proyecto, el francés avanzaría en sus últimas conferencias, en la identificación de premisas y cursos de acción consecuentes.²⁷ El primer precepto a contemplar en la reforma fiscal era, indudablemente, el principio de "solidaridad impositiva entre nación y provincias", cuya clave política descansaba en el "respeto de la voluntad de unidad de la Nación y su espíritu democrático"; que en la práctica significaba igualdad ante las cargas públicas tanto para los ciudadanos, como entre las unidades que componían el edificio federal. La segunda condición que debía ser observada, tomando esta premisa, era la acción de fomento que este sistema impositivo tendría para el "progreso económico general". Derivaba de ello dos imperativos,

26. Estos argumentos desarrollados por Jèze en: "La reforma de los impuestos nacionales de la Argentina.", *REA*, N° 64-65 (octubre -noviembre 1923), 271-287; "El impuesto sobre la renta en los estados modernos.", *REA*, N° 66 (diciembre 1923), 431-445; "El empréstito interno en la Argentina.", *REA*, N° 67-68 (enero-febrero 1924), 13-25; "El presupuesto de la Nación Argentina para 1925.", *REA*, N° 67-68 (enero-febrero 1924), 149-152; "Relaciones entre el régimen fiscal nacional y los regímenes provinciales en la Argentina.", *REA*, N° 69 (marzo 1924), 175-186; "La reforma aduanera en la Argentina.", *REA*, N° 70 (abril 1924), 320-326.

27. Gaston Jèze "Relaciones ...", 177.

explícitamente presentes en el espíritu del texto constitucional: garantizar la libre circulación de bienes y factores al interior del territorio –expresada en la prohibición a las provincias de legislar sobre materias comerciales y económicas que afectasen al conjunto nacional-; y asegurar la prerrogativa del gobierno nacional respecto a la definición de una política económica de conjunto –para lo cual se reservaba al gobierno central el derecho de reglar la política aduanera-. Aquello que la Constitución directamente prohibía, concluía Jèze, no debía ser realizado indirectamente; y era ese el efecto que a su juicio tenían muchas de las superposiciones fiscales: crear de hecho aduanas interiores y alterar los lineamientos de la política fiscal nacional.

Identificadas las “ideas generales”, Jèze reconocía la complejidad que implicaba llevarlas a la práctica sin lesionar los intereses legítimos de los componentes de la Nación. La clave se encontraba en respetar una división “casi natural” del tipo de impuestos que convenía dejar en la órbita de una y otra esfera institucional. En ese registro, los regímenes fiscales provinciales tenían una fuente legítima de ingresos en los impuestos territoriales, las patentes, las licencias y eventualmente algunos rubros de consumos –todos de carácter más genuinamente local-; mientras que la Nación debía apoyar su edificio tributario sobre aquellas bases de imposición de amplia presencia en el conjunto: los impuestos sobre las rentas, sobre los valores mobiliarios, a la herencia, sobre las sociedades anónimas y las compañías de seguros. A pesar de la percepción nacional de éstos últimos, su destino, en algunos casos –por el principio de solidaridad- debía ser a la par provincial y municipal, a través de la instrumentación de una distribución proporcional de su producido.

El respeto de esta clasificación daría como resultado según Jèze, la adaptación del régimen fiscal a los principios modernos de la imposición que se resumían en tres conceptos: solidaridad, justicia e igualdad.

Circulación de ideas y proyectos políticos

Los juicios de Gastón Jèze encontraban plenamente su sentido, y tal vez la clave de su recepción –en sectores de la elite política- en la particular concepción que sobre la relación entre Estado y sociedad, política y administración, postulaba en sus argumentaciones. Puesto que ella delineaba una clara normativa sobre qué cosa debía ser un Estado democrático moderno, que conciliara “orden y libertad”, “interés general y derechos individuales”; y en ese marco –respondiendo al imperativo que animaba la política de la Tercera República- articulara la “soberanía de la razón” con la “soberanía popular”. Preguntas todas inquietantes en el contexto argentino de experimentación y construcción de la “república verdadera”.

En ese registro, según surge de los documentos oficiales y los comentarios de prensa, tres aspectos de esta perspectiva expuestas por Jèze impregnarían los proyectos presentados al inicio del mandato presidencial de Marcelo T. de Alvear: una reforma que llevara a la “justicia impositiva” tanto entre ciudadanos como entre los niveles que componían el Estado federal; la puesta en marcha de mecanismos tendientes a garantizar el equilibrio fiscal; y la constitución de medios de articulación entre las



acciones del poder público con los intereses sectoriales –identificados con “la industria, el comercio, la producción y el trabajador”-.

En cuanto al primero, los considerandos del proyecto presentado por el ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vegas, hacían justicia al viraje mencionado por Jèze respecto de la naturaleza y función de los impuestos, que si bien compartía el clima de época, recogía también debates fiscales que se habían planteado incesantemente desde las consecuencias de la crisis de 1890 en Argentina.²⁸ Nuevas perspectivas que respondían a la caída de las fuentes recaudatorias tradicionales, al aumento del gasto público originado en la ampliación de funciones estatales –profundizado en los países centrales por el esfuerzo bélico- así como a la presión del arco político de izquierda hacia una mayor igualdad contributiva.²⁹ En este orden de cosas, los argumentos justificativos sobre la reforma en su conjunto descansaban en una mezcla de funciones fiscales y de equidad distributiva, tanto en términos individuales, entre los ciudadanos como de equilibrio entre las regiones. La fiscalidad, de este modo, se conectaba directamente con la modulación que adquirirían las políticas de Estado. Unido a la reforma de la política aduanera se presentaba como un completo programa de ingeniería social y económica dirigido a favorecer las incipientes industrias que habían emergido en el escenario de aislamiento de la Gran Guerra y por otra, propender al desarrollo de otras regiones del país más allá de la pampa húmeda y el litoral sur. Sin embargo, estos proyectos, al involucrar ciertas “intervenciones estatales” en la economía, recogían en buena medida una tradición de actuación estatal que acompañó la entera historia estatal argentina: el “proteccionismo selectivo”.³⁰ En esa dirección, el proyecto tampoco hacía una opción directa por el bilateralismo que en esos años comenzó a impregnar la escena económica internacional en desmedro del multilateralismo de la preguerra, sintetizada a nivel nacional en la certera consigna “comprar a quien nos compre” –que enarbolará Duhau al frente de la Sociedad Rural a finales del mandato de Alvear-. Y avanzaba, en forma modesta, en la tarea de “bastarse a sí mismos” que imponía el escenario de posguerra. Por otra parte, explícitamente rechazaba, entre las tareas del “poder administrador” el convertirse en empresario del patrimonio nacional.³¹

Estas reformas de fondo, atendiendo al segundo aspecto recogido de la prédica jezista, iban acompañadas por dos innovaciones administrativas; una más formal, independizando del presupuesto general aquellos cálculos de recursos vinculados a proyectos de obras públicas y gastos en defensa. Otra procedimental, otorgándole una función revisora al ministerio de Hacienda sobre el resto de las carteras. A esto se sumaba, como garantía de realización, un proyecto de ley sobre ingreso y ascenso de

28. Para Argentina, además remitimos a Jimena Caravaca: *¿Liberalismo o intervencionismo?*, (Buenos Aires: Sudamericana, 2011). Cf. en otra clave José Antonio Sánchez Román "El poliedro de la igualdad. Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930.", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Tercera serie, N° 28 (2° semestre 2005).

29. Cf. Robert Campbell “La revolución keynesiana, 1920 – 1970” en Carlo Cipolla (ed.) *Historia económica de Europa. El siglo XX*, Tomo 5, (Barcelona: Ariel, 1981). Un lúcido trabajo comparativo entre el caso francés y norteamericano: Pierre Rosanvallon *Sociedad de Iguales* (Buenos Aires: Manantiales, 2012).

30. Natalio Botana y Ezequiel Gallo *De la República posible a la República verdadera (1880 – 1910)*, (Buenos Aires: Ariel, 1997).

31. En ese sentido si aceptaba limitadamente la acción estatal en la recientemente creada Yacimientos Petrolíferos Fiscales, rechazaría la nacionalización de los recursos petrolíferos.

funcionarios públicos; a la par que estudios pormenorizados –todos proporcionados por la Dirección de Estadística- sobre la capacidad contributiva del país y las leyes presupuestarias que habían regido las finanzas estatales en los veinte años anteriores.

Medidas en las que puede ser reconocida la noción de “competencia técnica” que Jèze sitúa frente a la de “competencia parlamentaria”. Según sus argumentos, impregnados por un extendido clima de época, la institución legislativa atentaba contra el equilibrio de las cuentas estatales por varias razones: incompetencia técnica, tendencia al gasto para responder a las exigencias de sus votantes, imposibilidad de tener una visión de conjunto, pasiones políticas que llevan a la parcialidad, y a través de su comisión de presupuesto, a inmiscuirse en el ámbito de la administración que correspondía al Ejecutivo. De allí que la refundación democrática debía basarse en una clave, que veía delineada en la política inglesa: conciliar una administración propiamente técnica con el gobierno político. El modo era la revalorización del poder Ejecutivo. La rehabilitación de los hombres políticos se daba, en la teoría jezista en dos piezas del mismo, que podrían combinar legitimidad política y técnica: el presidente y el ministro de finanzas respectivamente.

Si, estos argumentos tenían líneas de continuidad en un debate iniciado con la crisis de finales del siglo XIX, las herramientas institucionales que se habían puesto en marcha para su elaboración eran novedosas: la convocatoria a comisiones consultivas. Éstas funcionaron en el seno de la Comisión Especial de Presupuesto que había sido creada en la órbita del Ministerio de Hacienda, apenas iniciada la gestión. La misma se fundamentaba –haciendo explícita la matriz de ideas difundidas por Jèze- en diversas experiencias extranjeras: las cortes de cuentas francesas, las leyes belgas e italianas sobre administración presupuestaria, las resoluciones del parlamento inglés sobre las comisiones permanentes de examen y vigilancia de los gastos públicos, la ley norteamericana de 1921 que creaba el departamento de preparación y contralor del presupuesto.

El principal objetivo de esta Comisión –al igual que las estructuras institucionales foráneas que le servían de modelo- era la centralización de la administración financiera; para racionalizar y dar eficiencia a la formulación presupuestaria. Instancia que constituía un modo de “modernizar y democratizar” la administración; en tanto mecanismo y espacio de colaboración entre técnicos, funcionarios ministeriales, comisiones legislativas específicas y profesionales –especialistas. En este sentido en los argumentos de presentación, Alvear resaltaba que, como en otros momentos de la historia argentina, estas comisiones estaban en sintonía con experiencias contemporáneas:

“A nuestra cultura política y administrativa no puede ser extraño, [...] los progresos que alcanza en este momento, en otras naciones las instituciones destinadas a preparar presupuestos de verdad [...]. A la necesidad de economizar a todo trance se agrega, como causa determinante de ese adelanto institucional la *mayor influencia democrática en la vida administrativa. Mientras mayor sea el sacrificio que se le imponga al contribuyente, mayor tiene que ser la intervención que se le acuerde, dentro del sistema constitucional, sobre el estudio sanción y vigilancia de los gastos. Si en la política internacional se ha entendido sobre todo en los últimos tiempos, que la verdad y la pu-*



blicidad son una condición de su acierto, no se ve por qué en la política administrativa y financiera no han de serlo también como garantía de la misma ventaja.”³²

Y allí se agregaba entonces la intención de integrar en mecanismos de consulta y contralor a diversos actores sociales, como un paso más en ese proceso de “democratización” abierto por la reforma electoral. Función de la Comisión Interna permanente de Presupuesto y Finanzas, dentro de la cual habían sido convocados, junto al cuerpo funcional, profesores de las cátedras afines a los temas de estudio (particularmente de la UBA y la Universidad de La Plata), representantes de la Sociedad Rural, la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), la Unión Industrial Argentina, la Bolsa de Comercio, la Liga de Defensa Comercial, la Asociación Nacional de Bancos y el Centro de Importadores.³³ Estas comisiones debían expedirse sobre los anteproyectos elevados por el Ejecutivo, indicando según su experiencia práctica las debilidades, fortalezas y aplicabilidad de los mismos. La garantía de su éxito, según el proyecto, lo constituía la pertinencia de sus miembros. En quienes se fundía, sin solución de continuidad, las opiniones académicas y técnicas, las de los funcionarios y de los intereses sectoriales involucrados.

En este sentido como lo recalca el propio Herrera Vegas, en la reunión inaugural de estas comisiones, el elemento innovador lo constituía esa “política de puertas abiertas” que el gobierno de Alvear deseaba poner en práctica. Ésta implicaba en primer lugar, “una acción a la luz pública sometida al constante juicio de la opinión a través de todos los medios democráticos de análisis, de crítica y de contralor.” A este aspecto el ministro agregaba otro: la colaboración de todas las fuerzas orgánicas del país con el poder administrador, a través de la participación de esos intereses legítimos por medio de sus corporaciones, como camino hacia una política de Estado conveniente y legítima. Subrayando la necesidad de romper con el prejuicio que

[...] no es digno que los individuos, las corporaciones y las instituciones que trabajan y producen dentro del orden legal hablen en nombre de sus propios intereses y que no corresponde que los poderes públicos oigan discreta y justicieramente sus aspiraciones.³⁴

La propia función “consultiva” era presentada como un recurso alternativo de carácter exclusivamente “técnico”, con un funcionamiento paralelo a las instancias parlamentarias -y limitado a ciertas

32. *Presidencia Alvear, 1922-1928. Compilación de Mensajes, leyes, decretos y reglamentaciones* (Buenos Aires: Pesce, 1928), 26 (el resaltado es nuestro).

33. La composición era la siguiente: Comisión de régimen aduanero: Alejandro Bunge como funcionario del Ministerio de Hacienda, Carlos Scott, Miguel A. Cárcano, Damián Torino, Carlos Tornquist, JC Hunter, Martín Feit, Alfredo Vasena. Comisión de Impuestos Internos: Agustín Pinedo como funcionario, Ernesto Mignaguay, Hermenegildo Pini, Carlos A. Tornquist, José T Sojo, A. Méndez Casariego, Carlos Peters. Comisión de Fomento Industrial: Carlos Soares como subsecretario del departamento, Guillermo Padilla, J.A. de Marval, Antonio Crouzel, Carlos A. Tornquist, A. Traverso, Carlos Aubone por el Ministerio de Agricultura. Comisión de Régimen Impositivo: Guillermo Padilla, Víctor Valdani, Mariano de Ezcurra, D. E Rubbens, Antonio L. Lanusse, Armando Ghirlanda, C.A. Tornquist. Datos extraídos de: *REA*, N°60, (Junio de 1923), 469.

34. *La Nación* (Buenos Aires) 13 de julio de 1923; *REA*, N° 60 (junio de 1923): 471 (467-485). Esta “apertura”, excluía la representación de intereses del mundo del trabajo, a los cuales prometía una futura inclusión. Respecto a la continuidad de políticas de control, confrontación y exclusión que, a pesar de su mitigación en la anterior presidencia radical de Hipólito Yrigoyen, habían sido el eje de la relación Estado- sindicatos: Juan Suriano *La cuestión social en Argentina (1870 - 1943)*, (Buenos Aires: La Colmena, 2000).

cuestiones- además de sometido a su contralor. Un reaseguro para disociar la “administración” de las “políticas electoralistas”, a la par que definir las condiciones específicas en las cuales modular la intervención de organizaciones corporativas con un marco político democrático y republicano. Lejos de una visión de autonomía de lo social y lo político, su lugar se legitimaba –como había señalado Jèze- como “instancias auxiliares”, que no reemplazaba la parlamentaria, o se inmiscuía en la acción de los poderes públicos sino que buscaba fortalecer una capacidad estatal menguada, mediante la potenciación de nuevas herramientas de acción. Éstas cristalizaban ese “reaseguro” que en el “poder administrador” veía el razonamiento jezista, como pieza clave del equilibrio que preservaría la condición de posibilidad de la democracia: el justo peso de “la soberanía de la razón” –o bien podríamos decir técnica- y aquella con legitimidad en la representación popular.

Reconsideraciones finales

La lectura propuesta sobre la visita de Jèze a Argentina, y el breve episodio que involucró la presentación de los mencionados fallidos proyectos en los inicios del gobierno de Alvear, permiten abordar ciertas dinámicas de las primeras décadas del siglo XX, vinculadas a condiciones de circulación y recepción internacional de ideas, pero también de paradigmas políticos.

Ciertas condiciones del contexto argentino dan la clave de recepción. Por una parte, aquellas irresueltas tensiones abiertas en el marco de la reforma electoral de 1912, atinentes en último término a la profundización del sistema representativo y que referían a la compleja relación entre política y administración. En ese contexto, las reformas económicas y administrativas se planteaban como nuevas herramientas para moldear el orden político y social, destinado a completar lo que la reforma política había iniciado. El “poder administrador” a través de estas instancias constituía un reaseguro frente al “electoralismo”, pero también un camino para reponer legítimamente la representatividad corporativa de los intereses sectoriales, a la par que incorporar la legitimidad técnica como una vía de fortalecimiento de las capacidades estatales. Los proyectos analizados y la constitución de las comisiones para tal fin pueden entenderse en este sentido.

Por otra parte, una dinámica no menos intensa es la que se establece en la relación entre procesos políticos, estatales y construcción de las diversas ciencias sociales en el país. La resolución de los nuevos problemas emergentes en el escenario de las primeras décadas del siglo planteaba, no sólo, tensiones políticas sino también, un intenso proceso de cambio conceptual a la par que ensayos relativos a su puesta en práctica; que concitaba intereses de las elites intelectuales, no menos que de las sociales y políticas. Las novedades en torno a espacios de saber que hacían de la administración y las finanzas públicas su objeto de estudio son un ejemplo al respecto.

La clave de recepción de los enunciados de Jèze develan así dos caras: aquella relativa a los procesos de renovación de los saberes vinculados a la reforma política y de funciones estatales; pero también las que ponen en diálogo las condiciones del propio contexto de elaboración y recepción de estas ideas. Más allá de las profundas diferencias de los procesos históricos francés y argentino, un problema medular atravesaba ambos “auditorios”: afrontar la crisis de un paradigma del liberalismo



político que se había consolidado hacia el último cuarto del siglo XIX. Ese marco crítico de la primera posguerra, daba la condición de posibilidad de la traducción, reelaboraciones y reflexiones imaginadas en ambas orillas atlánticas. No sólo las ideas, sino la lectura del contexto de su elaboración se trasladaban. La cual proponía como clave del éxito la traducción en instituciones de esa solidaridad entre “poder administrador” y “administrados” –que había preconizado Jèze en sus conferencias-, en la coordinación de los saberes prácticos de los idóneos y hombres de estudio con la concreción de un programa de acción esencialmente político. En sendos escenarios, dos conceptos políticos se ponían a prueba: la definición de la institución Estado, y concomitantemente cuál era la legítima relación de éste para con la sociedad civil sobre la cual ejercía su soberanía, remitiendo nuevamente al problema no resuelto a pesar de la reforma electoral, de la representación.

Fecha de recepción: Julio de 2013

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre de 2013