

# Los ecos de la transformación y de la crisis. Lecturas y análisis sobre las instituciones políticas europeas y estadounidenses de entreguerras desde juristas y académicos del derecho en Argentina (1920-1940)<sup>1</sup>

Ignacio A. López\*

## Resumen

El siguiente artículo tiene por objeto reflexionar acerca de las lecturas que juristas argentinos realizaron sobre la emergencia de instituciones políticas e instrumentos de gobierno en Europa y en Estados Unidos en el contexto de entreguerras. El cuerpo de profesores y académicos analizado en este texto alternaron sus clases en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de Córdoba, entre otros centros de educación superior, y sus intervenciones intelectuales buscaron analizar el surgimiento de instituciones, instrumentos burocráticos y dispositivos legales en las democracias occidentales a partir de 1914.

A través de un corpus de fuentes poco exploradas, el artículo pretende primero demarcar cierta agenda de producción académica que estos juristas desarrollaron en el período 1920-1940, y luego, dilucidar cómo estas intervenciones intelectuales sobre el contexto europeo buscaban ser leídas con un registro argentino. En la ponderación de un enfoque jurídico científico y comparado, los profesores y juristas también sugirieron la necesidad de adaptar esos mecanismos novedosos para el mejor funcionamiento democrático nacional en tiempos de entreguerras.

*Palabras clave:* Derecho; Academia; Universidad; Entreguerras; Argentina.

\*Doctor en Historia (Universidad Torcuato Di Tella). Becario postdoctoral de CONICET en el Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica Argentina.

Artículo recibido: 30/11/2017

Artículo aceptado: 10/04/2018

MIRÍADA. Año 10 No. 14 (2018) pp. 47-80

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 1851-9431

### **Abstract**

This article aims to explore some readings that Argentine legal scholars made about the emergence of political institutions and government instruments in Europe and the United States in the interwar period. The body of professors and scholars analyzed in this article delivered their classes at the Faculty of Law of the University of Buenos Aires, at the University of La Plata and at the University of Córdoba, amongst other institutions. Their scholarly production sought to analyze the emergence of new institutions of direct democracy, bureaucratic instruments and legal devices in Western democracies since 1914. Through a corpus of unexplored sources, the article aims to define certain scholarly agenda that these professors developed in the period 1920s-1940s, and then, the essay seeks to explain how these interventions over the European context pursued to be read in an Argentine perspective. In the adoption of a scientific and a comparative-legal approach, these lawyers also suggested the need to adapt these original mechanisms to the Argentine interwar democracy.

*Keywords:* Law; Scholars; University; Interwar; Argentina.

### **Introducción**

El profesor Rafael Bielsa<sup>2</sup> (1939) señalaba que en el campo del derecho, especialmente el público, en los últimos años se habían producido profundas transformaciones que “desorientaban” a los más avezados juristas. Según Bielsa (1939), estos no siempre encontraban en los moldes “tradicionales” de la formación que habían recibido los elementos necesarios para dar cuenta de un análisis sistemático de las nuevas instituciones que habían surgido en Occidente a partir de la Gran Guerra. Pues esas nuevas situaciones, que del Viejo Continente rápidamente se trasladaron a todas las democracias del hemisferio americano, también repercutían en el derecho privado y aceleraban nuevas formas de pensar lo jurídico (Bielsa, 1939).

Las palabras de Bielsa, y sus preocupaciones por la crisis europea y el surgimiento de nuevas instituciones en el derecho público, estaban en boca de importantes juristas, profesores y catedráticos de las distintas ramas de la disciplina en ambos lados del Atlántico. El profesor ruso –exiliado en Francia y luego radicado en EE. UU.– Boris Mirkine-Guetzevitch (1931a, 1931b) argumentaba que la democracia había ingresado en crisis en todo Occidente y que dicho proceso debía explicarse por las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en la debilidad inercial que de ellos resultaba. Mirkine-Guetzevitch (1931a, 1931b) consideraba que el Poder Ejecutivo

era el nuevo “talón de Aquiles” de las constituciones europeas de posguerra y el origen del drama político que sufría la Europa moderna. El soviétismo y los fascismos representaban nuevas formas de “absolutismos”, como los del *Ancien Régime*. Por su parte, el jurista francés Émile Giraud (1938a, 1938b), en dos notables obras con mucha repercusión en la cátedra universitaria argentina, consideraba igualmente que la crisis de la democracia no constituía sino uno de los aspectos de la crisis mucho más amplia que abarcaba a todo el Estado moderno. Sin embargo, el proceso actual de crisis del sistema representativo obedecía esencialmente a la extrema debilidad del Poder Ejecutivo. Según el profesor, el Poder Ejecutivo se había transformado en el punto débil de la democracia de entreguerras.

Los debates sobre el funcionamiento del sistema democrático y la vitalidad de sus instituciones no eran nuevos en el escenario nacional. Una constante reflexión de intelectuales y juristas como Joaquín V. González<sup>3</sup> (1910, 1920), Rodolfo Rivarola<sup>4</sup> (1908, 1917, 1928, 1930, 1941) y José Nicolás Matienzo<sup>5</sup> (1917, 1928, 1930, 1931), por solo mencionar a los más eminentes y destacados juristas<sup>6</sup>, se había reactivado a raíz de la democratización de 1916 con el advenimiento del radicalismo al poder. En la era radical, como han demostrado una serie de estudios, la brecha entre instituciones y “praxis política” se agudizó, en el momento en que la expansión del sufragio universal profundizó debates sobre el rol del Poder Legislativo, el mandato popular del presidente y el principio federal (Azzolini, 2014; Devoto & Ferrari, 1994; Persello, 2000a). El Congreso Nacional fue un escenario privilegiado para expresar esos debates y propuestas de reforma (Mustapic, 1984; Persello, 2000b; Persello & de Privitellio, 2007). La crisis de 1930, y la restauración constitucional conducida por el general Agustín Justo (entre 1932 y 1938), no hicieron más que agravar los problemas en torno al futuro del sistema representativo en un contexto de creciente polarización ideológica y crisis global de la democracia liberal<sup>7</sup> (Béjar, 2004; de Privitellio, 2001; Macor, 2001; Macor & Piazzesi, 2005; Mustapic, 1977; Torre, 2006). Sin embargo, y al mismo tiempo, durante el período de entreguerras argentino se habilitaron importantes innovaciones en materia de intervención del Estado que llevaron a una reformulación de sus capacidades económicas, sociales y de políticas públicas. En el marco de una legitimidad política discutida, el Estado y sus potestades siguieron creciendo y complejizándose<sup>8</sup> (Ballent & Gorelik, 2001; Persello, 2015).

Además de este proceso de mayor complejidad de la estructura estatal con aumento de sus capacidades de regulación, intervención y control sobre la sociedad civil, también fue posible advertir en el sistema político de entreguerras otra tendencia: una concentración del proceso decisorio en

el Poder Ejecutivo y la administración pública nacional. Si bien el sistema político argentino tuvo una adopción temprana del modelo de “frenos y contrapesos” y un diseño republicano y federal propio del constitucionalismo norteamericano, podríamos suponer que durante los años veinte y treinta se consolidó la “presidencialización” de la democracia argentina, un mecanismo que afectó a todo Occidente, como señaló Pierre Rosanvallon (2015). No solo el poder presidencial avanzó sobre los otros poderes del Estado (como el Congreso y la Corte Suprema de Justicia) sino que también crecieron las funciones y ramificaciones del gobierno federal (sus “órganos gubernativos”) sobre las competencias de los gobiernos provinciales en una continua modificación de las formas de representación política (Rosanvallon, 2004, 2007).<sup>9</sup>

En un contexto mundial “tormentoso”, como fue el período de entreguerras, y al compás de un escenario europeo conflictivo, de ensayos políticos antiliberales y de fuerte polarización ideológica, viejos y nuevos debates sobre la viabilidad del sistema democrático y sobre la incorporación de diseños de nuevas instituciones políticas impactaron en la reflexión política de Argentina con particular gravedad<sup>10</sup> (Devoto, 2005; Halperín Donghi, 1999, 2004a, 2004b; Macor & Piazzesi, 2005; Nállim, 2012). En este sentido, las transformaciones en el campo académico y en los distintos niveles de producción erudita universitaria merecen todavía mayor exploración.<sup>11</sup> Particularmente, ha existido abundante producción sobre la historia del derecho en la Argentina, perspectiva desde la cual se han publicado trabajos relativos a la reflexión jurídica e intelectual de letrados, a la conformación de las cátedras de derecho constitucional y político y sobre la producción de algunas publicaciones periódicas (Abásolo, 1997; Melo, 1969; Ortiz, 2008, 2012, 2013, 2014, 2017; Ortiz, Barbarosch & Lescano Galardi, 2011; Pugliese, 2014; Tanzi, 2011; Tau Anzoátegui, 1974; Zimmermann, 2012, 2013). Trabajos recientes, por otro lado, han comenzado a explorar el universo de las tesis defendidas en la Facultad de Derecho, partiendo de la premisa de la importancia que ha tenido la profusión de abogados y letrados en los órganos representativos en las democracias modernas. Estudios originales sobre el caso argentino, y la producción de tesis de la Facultad de Derecho han sido novedosos desde distintas perspectivas (Buchbinder, 2012; Gallucci, 2011; Pollitzer, 2017a, 2017b; Ruffini, 2007).

El tratamiento de diversos problemas dentro de una agenda de investigación académica no solo coincidió con una creciente profesionalización del ámbito universitario del derecho,<sup>12</sup> sino también con lo que Duncan Kennedy (2006) llamó una “segunda globalización” del pensamiento jurídico, en la que la circulación de saberes, doctrinas e ideas estuvieron más enfocadas

a la entonces denominada “cuestión social” y las nuevas transformaciones del derecho público. Esta segunda globalización fue reactiva al carácter “exageradamente formalista” del pensamiento jurídico clásico (anterior a 1914), así como sus contenidos individualistas<sup>13</sup>. En la mayor parte de las sociedades de Occidente esta convergencia impulsó el desarrollo de nuevas capacidades estatales y el surgimiento de nuevas formas de “conocimiento social”, que se entrecruzaron en procesos de mutuo fortalecimiento: “estudios e investigaciones”, “prácticas administrativas” y “políticas públicas” se orientaron al tratamiento de estos nuevos fenómenos, y gradualmente estas formas de conocimiento especializado consagrarían a nuevas elites técnicas y administrativas<sup>14</sup> (Plotkin & Zimmermann, 2012).

El objeto de este artículo es reflexionar sobre un aspecto puntual del ámbito académico del derecho en el escenario de primera posguerra argentino: cómo desde la cátedra universitaria, particularmente desde la producción académica de algunos juristas, se abordaron las transformaciones que sufrían las instituciones políticas europeas y norteamericanas de entreguerras. A través de una selección de artículos, tesis, y obras académicas poco escritas, y de un conjunto selecto de profesores del derecho constitucional, administrativo y político, pretendemos analizar cuáles fueron los principales diagnósticos sobre la crisis del sistema representativo que vivía Europa y EE. UU., de las transformaciones del régimen federal, y del crecimiento de la burocracia o el “proceso de racionalización del poder”.

Al presentar este análisis exploratorio de lecturas sobre los casos europeos y norteamericano no pretendemos garantizar originalidad, pero sí procuramos describir cómo en la producción académica de este conjunto de letrados y académicos del derecho existía, de hecho, una agenda de temas de investigación en la cual la crisis del sistema representativo y las transformaciones del sistema republicano y federal estaban presentes<sup>15</sup>. El artículo parte de la premisa extensamente analizada en la producción historiográfica del papel crucial que han tenido los abogados y letrados como hombres de Estado, en la codificación y armado de leyes, y como intelectuales y hombres de letras, en la formación de una esfera pública local<sup>16</sup>. En este sentido, fueron actores activos en el universo de la circulación de conocimientos legales, no solo sirviendo de mediadores sino también habilitando mecanismos de modulación y formación de nuevos vocabularios (Zimmermann, 2014). El conjunto de abogados aquí analizado estuvo envuelto –en mayor o menor medida– en esta “segunda globalización del pensamiento jurídico” y, al mismo tiempo que advertían la crisis del sistema, proponían soluciones diferentes. Al presentar enfoques académicos y “científicos” en el abordaje de estos problemas en manuales,

revistas especializadas y tesis, estos juristas también pretendían extraer conclusiones generales –y lecciones– sobre el funcionamiento del sistema representativo, republicano y federal, y establecer así eventuales extrapolaciones para el caso argentino. Por último, el artículo pretende contribuir al debate sobre la circulación de saberes jurídicos, en tanto que si bien las tradiciones jurídicas francesas y alemanas –dominantes de la “segunda globalización” según Kennedy– estuvieron presentes en el escenario local, también convivieron con otros saberes jurídicos que provenían de la vía española, norteamericana e italiana (Herrera, 2014; Tau Anzoátegui, 1977; Zimmermann, 2012, 2013, 2014).

Varias aclaraciones son necesarias. Primero, este artículo no pretende exhaustividad en la selección de los académicos escogidos dado que, justamente, en este preciso período argentino comienza a consolidarse un campo profesional, científico y académico del derecho que había tenido en décadas pasadas destacados exponentes, y ahora comenzaba a multiplicarse en nombres, temas y agenda de investigación. Tomaremos algunos casos de juristas y letrados (descartando otros ya extensamente analizados) que ejercieron su actividad docente entre los años 1920 y 1940. Segundo, privilegiaremos las disciplinas del derecho constitucional, político y administrativo y, dentro de estas, aquellos trabajos que adoptaban deliberadamente el llamado método de “derecho comparado”, a fin de hacer evidente la articulación de los casos europeos con los americanos. Tercero, en cuanto a la selección del corpus de obras estudiadas, hemos preferido manuales, cursos introductorios y artículos académicos publicados en revistas científicas (de las facultades de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de La Plata, y de la Biblioteca del Congreso de la Nación). Reconocemos esta limitación en el recorte del universo examinado dado que, en gran parte de la producción intelectual de letrados y abogados, por fuera de esta selección, se encuentran también reflexiones sobre el sistema representativo, el sufragio y el régimen federal. Sin embargo, el recorte obedece a un intento de homogeneizar el corpus de textos trabajados y de generar ciertos parámetros de comparación.

Este artículo se estructura en tres secciones orientadas a rescatar la reflexión de juristas y profesores sobre algunos ejes de transformación en las democracias de ambos lados del Atlántico: las peculiaridades de la representación política y los instrumentos de democracia directa; las instituciones federales y sus prácticas; y el crecimiento burocrático y las nuevas competencias estatales. Por último, se presentan algunas conclusiones.

## Nuevas instituciones de democracia directa

En 1929 apareció en los *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* de la Universidad Nacional de la Plata la traducción de una conferencia del profesor norteamericano Abbott Lawrence Lowell sobre la crisis del sistema representativo en entreguerras<sup>17</sup>. Allí el profesor señalaba –como muchos de sus contemporáneos– que el período de postguerra no era propicio a las profecías. Por una parte, habían surgido una serie de movimientos de reacción continuadores de la fiebre de postguerra, creando así un “estado anormal” en muchos países del Viejo Continente. Por otro lado, ciertas ideas y fuerzas preexistentes habían precipitado otros movimientos en preparación. Era difícil de determinar a cuál de esas dos categorías pertenecía un fenómeno político aun si tenía relación con alguna de ellas. Un dato era cierto: “cundía la desconfianza contra el gobierno parlamentario” (Lowell, 1929, pp. 398-411) y habían surgido nuevos instrumentos de gobierno, cuyos casos más notorios eran la Italia de Mussolini y la caótica Alemania, pero también la Rusia soviética y la Polonia de los coroneles.

Algunos países aparecían como casos testigo de las nuevas modulaciones que tomaban las instituciones parlamentarias, particularmente surgía en el análisis de letrados los nuevos instrumentos de “democracia directa”. El profesor Raúl Bisan (1940) en su manual sobre derecho constitucional recapitulaba sobre la nueva fase de derecho positivo europeo que incorporaba nuevas instituciones como el *recall* y el referéndum en las constituciones de posguerra, y en casos tan disímiles como Austria, Alemania, Lituania, Checoslovaquia, Letonia, Irlanda y Grecia.

Por ejemplo, los abogados Aftalión<sup>18</sup> y Massini Ezcurra (1935) analizaban, a raíz de una reforma en los procedimientos de la Cámara de los Comunes británica, las instituciones de democracia directa en la historia del derecho público inglés. En un artículo que reconstruía la evolución de las instituciones de derecho público local, no solo los autores explicaban el funcionamiento de dichos organismos, sino que además ponderaban la institución de las “parroquias” (*parishes*) que habían tenido un desarrollo histórico hasta el siglo XIX cuando se produjo una reorganización de la *local administration*.

Inglaterra había sido el primer país que había establecido los principios de “gobierno representativo” en la forma en que luego habían derivado numerosas constituciones de Europa de posguerra. Sin embargo, de todas las instituciones locales, los *parishmeetings* revestían un “gran interés teórico” dado que se habían transformado en “escuela de democracia directa”, y debían tenerlas en cuenta quienes “propiciaban la instauración de institu-

ciones de ese tipo” (Aftalión & Mazzini Ezcurra, 1935, pp. 590-596). También señalaban con preocupación que esas instituciones históricas británicas se estaban viendo sujetas a transformaciones paulatinas: el predominio de los Comunes se había visto disminuido por una delegación de autoridad al Gabinete, y también por la transferencia de poder directamente al electorado (Aftalión & Mazzini Ezcurra, 1935).

El profesor Herrero (1939), también analizando el mismo caso británico, señalaba que las reglas del procedimiento parlamentario suscitaban en todos los países críticas severas y peticiones de reforma. Gran parte de la literatura existente sobre lo que se llamaba la “crisis de la democracia”, según el autor, se apoyaba en el argumento de la “ineficacia y lentitud de las Cámaras”. El problema era que las cámaras debían solucionar y tramitar un número de asuntos mucho mayor que los que resolvía el parlamento del siglo XIX. Herrero (1939) compendia esta agenda de reformas en el Parlamento británico.

La Cámara de los Comunes había dado cuenta de la necesidad de reforma y nombró dos comisiones en 1930 y 1932, presididas por el representante Mr. Ernest Brown, con el objeto de estudiar el procedimiento parlamentario y hacerlo más efectivo. Las propuestas a las que habían llegado los parlamentos británicos incluían la formación de Parlamentos o subparlamentos sociales, industriales, económicos o locales, y también habían propuesto la reducción del número de representantes para ganar mayor agilidad en los debates. Pero las comisiones también habían habilitado una agenda que incluía reformas en los procedimientos como tener más “discusiones por comisión”, más reducidas en número y con especialización; y más importante aún, que las comisiones del Parlamento se encargasen de la definición de los presupuestos del área de la administración quitando a la administración o al Jefe de Gobierno dicha prerrogativa (Herrero, 1939).

Otro de los modelos “mixtos” destacados por algunos profesores del derecho era el consagrado en la Constitución Irlandesa de 1937. El profesor Segundo Linares Quintana<sup>19</sup> (1939) recapitulaba, en un artículo aparecido en el *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, algunos aspectos sobre la modificación constitucional de Irlanda que había tenido lugar ese año y la colocaba como un modelo “católico” en el marco de la gran crisis de representación que vivía Europa. Irlanda había vivido durante esa década conflictos políticos que derivaron en el establecimiento de un Estado independiente. La carta irlandesa, según el autor, tenía dos características notorias: espíritu católico y democrático (Linares Quintana, 1939). Linares Quintana consideraba que, en ese agitado contexto de entreguerras, que la Constitución adoptara el sistema parlamentario ocasionaría cierta debilidad en el poder administra-

dor, en un momento de ejecutivos “fuertes”.

Luego de realizar un análisis sobre el articulado referido a la conformación de poderes, notaba que en la sección “derechos individuales y política social” se advertía un Estado que garantizaba a todos los ciudadanos el “libre ejercicio de derecho de expresar libremente sus convicciones y opiniones”. Ese “amplio y generoso espíritu democrático” se exteriorizaba en los amplios derechos de asociación y reunión, que no contendrían discriminación política, religiosa o de clase (Linares Quintana, 1939, pp. 404-405).

En tanto, la orientación netamente católica de la carta fundamental se ponía de manifiesto en las disposiciones relativas a la política social: el Estado debía esforzarse en promover el “bienestar de todo el pueblo”, y también en la necesidad de que la propiedad y la riqueza se distribuyesen entre los individuos del modo que mejor sirviese al “bien común” (Linares Quintana, 1939, pp. 407-408). Por último, la modernidad de la Constitución irlandesa también estaba en la adopción de instituciones como el referéndum. En este sentido, citando al jurista Maurice Battelli (1932), el autor señalaba que las modernas constituciones de postguerra ponían en evidencia una clara inclinación hacia las formas de democracia directa y semidirecta (Linares Quintana, 1939).

Otro de los casos que mayor reflexión había despertado en el mundo académico era el surgimiento de las nuevas instituciones soviéticas. En 1919, el profesor Mario Bravo<sup>20</sup>abría un análisis desde el punto de vista jurídico sobre lo que significaba el nuevo gobierno que había triunfado en la revolución. Por un lado, Bravo (1919) analizaba con esperanzas el nuevo sistema de instituciones rusas surgidas a partir de la República de los Soviets. El artículo profesaba un claro “enfoque jurídico” y pretendía describir aspectos formales de la Constitución de la república rusa evitando establecer deliberadamente juicios de valor (Bravo, 1919).

Se evidenciaban en el texto todos los elementos de un gobierno democrático moderno bajo el “ropaje” de los soviets, que daban aspecto popular a lo que la misma constitución llamaba “dictadura del proletariado”. Si la primera parte de la carta contenía, en términos del profesor, un “agudo problema” por los límites que le establecía al derecho de reunión<sup>21</sup> (Bravo, 1919, pp. 499-500), la parte orgánica presentaba anomalías de diseño que posibilitarían que una “minoría despótica” condujese y dominase los destinos del pueblo ruso (Bravo, 1919, pp. 504-505).

El problema de fondo era, para Bravo, que, las esferas del poder central y el parlamento estaban en manos de una organización periódica, el Congreso Panruso de los Soviets, compuesta por doscientas personas que asumía la función constitucional y legislativa en toda su integridad y elegía

al Comité Ejecutivo (Bravo, 1919). La organización del poder central era, en definitiva, una serie de cuerpos representativos que actuaban con gran lentitud y con un “criterio acentuado de dependencia”.

Para Bravo, la diferencia fundamental del sistema ruso soviético con los organismos republicanos argentinos consistía en el poder constituyente y su reforma, ya que el Congreso Panruso y, consecuentemente, el Comité Central Ejecutivo podrían tener poder para reformar la Constitución, atribución que por nuestra carta solamente pertenecía a un cuerpo especialmente elegido (Asamblea Constituyente) (Bravo, 1919). Bravo (1919) definía ese estudio como un documento “preliminar” y meramente descriptivo. Sin embargo, ello no le había impedido comparar algunas cláusulas constitucionales con el caso argentino y plantear algunas conjeturas sobre lo que podía ser un eventual resultado del funcionamiento de las instituciones soviéticas: en el fondo, ese conjunto de medidas tendientes a implementar una democracia nueva, en su aspecto político, parecía para bien del pueblo ruso (Bravo, 1919, p. 535).

El profesor Mariano de Vedia y Mitre<sup>22</sup> (1938), años más tarde, en su *Curso de derecho político*, realizaba también algunas apreciaciones sobre las instituciones soviéticas a través de un análisis eminentemente descriptivo de la arquitectura institucional. Según el profesor, el sentido de toda la estructura del Estado soviético consistía en dar la posición más fuerte al partido “bolchevista” e intervenir en todos los aspectos de la vida social. No existían derechos en el sistema constitucional que pudiesen limitar esta posición; y tampoco había más que una vida pública: “transmitir al pueblo las teorías y las instrucciones del partido bolchevista que gobierna el Estado”. El Estado de los obreros era el “dominio ilimitado” del partido. Según de Vedia y Mitre (1938), el soviético no era, pues, un Estado que buscara el “bienestar general” de todos sus ciudadanos ni que se basara en una arquitectura de democracia directa, sino un “instrumento de un partido” para ejercer su dominio y provocar transformaciones de determinadas capas sociales<sup>23</sup> (pp. 300-302).

En igual sentido, en una compilación de textos de las constituciones soviéticas que precedieron a la de 1918 (una en 1923, otra en 1925 y una última en 1936), Linares Quintana (1946) advertía que el núcleo del constitucionalismo soviético residía en que la dictadura del proletariado –sobre la que se asentaba todo el diseño constitucional– era una institución “superior a toda norma jurídica” que podía en cualquier momento salirse del carril de la ley escrita y hasta del derecho consuetudinario (p. 28). Citando a Mirkine-Guetzévitch, coincidía con él que no existía en ese texto ninguna distinción entre funciones legislativas y ejecutivas, y que el sistema se limitaba a con-

ferir a diversos órganos (en una cierta medida), una dimensión diferente de Poder Ejecutivo y del Legislativo. La noción de la separación de poderes era reemplazada por la de dimensión del poder<sup>24</sup>.

Sin embargo, si para de Vedia y Mitre (1938) y para Linares Quintana (1946) era preocupante el diseño institucional que adoptaba el Estado, para el profesor Alfredo Palacios<sup>25</sup> (1934) lo importante de la experiencia soviética estaba en su capacidad transformadora. En este sentido, en su obra *El nuevo derecho*, dejaba deliberadamente de lado el análisis de la arquitectura constitucional para centrarse en las tendencias de la legislación en materia social y sindicatos. Así, el caso soviético podía ser más importante que el francés en cuanto al establecimiento de un nuevo modelo económico (industrial y productivo) y social. Lo importante allí era la labor constructiva que llevaba a cabo el gobierno en materia de nuevos derechos sociales.

En la Universidad de Buenos Aires algunas tesis doctorales recuperaban el problema de la representación política y de los diseños institucionales. Dos tesis de los años veinte versaban sobre el problema del gobierno representativo: una, recuperaba el desarrollo histórico del Poder Ejecutivo y sus instrumentos, y otra discutía la conformación de las legislaturas de las viejas y nuevas naciones europeas en el contexto de posguerra. Ricardo Aimo (1921) presentó un trabajo extremadamente descriptivo sobre la evolución del Poder Ejecutivo argentino y sus principales competencias, en clave comparada con el caso norteamericano.

En 1927, el doctor Alberto Gómez Cabrera (1927), con su tesis "El Parlamento en las Constituciones Modernas", rastreaba otros problemas referentes a la conformación de los cuerpos legislativos en Europa. Recuperaba así los debates sobre la bicameralidad o unicameralidad en las constituciones de posguerra y las conformaciones que adoptaba el poder legislativo en países europeos, nuevos y viejos, que tendían a la cámara única. Analizaba también los noveles mecanismos de intervención legislativa del pueblo a través de la introducción del dispositivo de referéndum e iniciativa legislativa en países como Alemania, Austria, Irlanda, Checoslovaquia, Estonia, Letonia y la ciudad libre de Danzig (Gómez Cabrera, 1927).

Asimismo, dedicaba un capítulo a las nuevas "representaciones" de índole profesional y técnica y elogiaba el sistema de representación que implementaban algunas "dictaduras populares" como España e Italia. En él, aseguraba que el "porvenir" de esas naciones estaba, a su criterio, en la adopción de este tipo de representación. Particularmente dedicaba varias páginas al programa de reformulación parlamentaria que había propuesto un año antes el economista francés Bernard Lavergne (1926), profesor de la Universidad de Lille, sobre la representación dividida en cuerpo de científicos, grupos económicos

y asociaciones de interés general. El proyecto de Lavergne (1926), además de novedoso, daba voto a las mujeres y creaba un Consejo Económico igual al que existía en Alemania (Gómez Cabrera, 1927).

Gómez Cabrera (1927) pronosticaba el fin de la bicameralidad; el avance inexorable del sistema de proporcionalidad para la representación política de las asambleas; la creación de cámaras de sectores profesionales y económicos como existían en la República de Weimar; el establecimiento de Cámaras de Trabajo; y la adopción de dispositivos de referéndum popular y tribunales constitucionales (Gómez Cabrera, 1927).

### **Hacia un nuevo régimen federal: ¿camino inexorable hacia la centralización?**

Otro de los tópicos que aparecía en la agenda de reflexión de académicos del derecho eran las instituciones del régimen federal de posguerra. El tema no era nuevo y había sido de constante reflexión para eminentes letrados del siglo XIX como José Manuel Estrada, Francisco Ramos Mejía, Lucio V. López, entre otros (Chiaramonte & Buchbinder, 1992; Gallucci, 2011). Particularmente en algunas casas de estudio, como en la Universidad Nacional de La Plata, se había consolidado una tradición de enseñanza de historia de derecho constitucional muy proclive a la defensa a ultranza del principio federal, que tuvo repercusiones en la enseñanza del derecho y la historia política que recibían los jóvenes abogados (Chiaramonte, 2013; Chiaramonte & Buchbinder, 1992). En una magistral conferencia reproducida en el *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, la profesora norteamericana Jane Perry Clark<sup>26</sup> (1938) invocaba el surgimiento de un “nuevo federalismo” en ese agitado contexto occidental.

En un artículo corto, derivado de su influyente obra *New Rise of Federalism*, aducía que se estaba viviendo en una nueva época de debate entre “centralización” y “derechos de los Estados” en la mayoría de las democracias federales del mundo. Así como la centralización se había impuesto durante el siglo XIX en gran parte de los gobiernos occidentales, la crisis de económica de 1930 había activado nuevas formas de centralización y de reducción de las competencias estatales (Clark, 1941). En este sentido, cada vez resultaba más claro que muchas de las controversias sobre las supuestas alternativas, mutuamente excluyentes, del poder federal opuesto al poder estatal, eran “estériles”, y que era “impropio” concebir a los gobiernos estatales y al federal actuando en órbitas de acción nunca coincidentes. Era sumamente necesario “planificar” una nueva cooperación federal (Clark, 1941).

En la reflexión sobre el federalismo de posguerra, y los nuevos instrumentos de cooperación, los juristas argentinos no dejan de mencionar la práctica abusiva que había tenido el gobierno federal sobre las autonomías de los gobiernos provinciales en el caso nacional. Las arbitrarias intervenciones federales, según muchos de estos letrados, habían derivado en una lesión grave del régimen federal que hacía difícil la planificación de nuevos instrumentos financieros y de cooperación, sin subsanar antes esa lesión. Así, el profesor Juan González Calderón<sup>27</sup> (1921, 1943) indicaba la necesidad de garantizar la protección del principio federal y de desterrar la práctica abusiva de los artículos 5 y 6 de la Constitución. A diferencia de lo que sucedía en Estados Unidos (donde la protección de las garantías de formas republicanas y representativas estaba en manos del Congreso de la Unión) y de Suiza (en donde el Consejo Federal tenía prerrogativas de intervención, pero estas habían sido históricamente pocas desde 1848), el caso argentino mostraba otro *modus operandi*: la utilización en manos del Ejecutivo de la intervención, cuando la letra de la Constitución y la jurisprudencia indicaba que era prerrogativa del Congreso<sup>28</sup>.

En otro artículo aparecido en el *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, el joven profesor Linares Quintana (1942) consideraba que hacía tiempo se venía destacando el creciente fenómeno de la centralización en la práctica política de la mayoría de los países federales del mundo. Sin embargo, ello no era necesariamente una “deformación del federalismo de carácter exclusivamente local”. Justamente, era un fenómeno de todos los países jurídicamente organizados en estados federativos. Para Linares Quintana (1942), el problema era que existían diversos federalismos (“tantos como naciones federales”) como había destacado José Nicolás Matienzo (1917) en su obra *El gobierno representativo federal en la República Argentina*. No era tampoco difícil establecer diversas gradaciones dentro de una escala que iba desde el federalismo ruso soviético –que lindaba con una “confederación”– hasta el federalismo canadiense o sudafricano muy próximos al unitarismo, pasando por el federalismo argentino y el norteamericano, en una posición intermedia. En todas estas posiciones medias, donde el jurista colocaba al gobierno federal australiano, venezolano, mexicano y argentino (además del estadounidense) los poderes locales tenían poderes reservados o indeterminados y los poderes remanentes (Linares Quintana, 1942).

Linares Quintana (1942) citaba en el artículo a una serie de juristas norteamericanos entre los que se encontraban Edward McChesney Sait y Austin MacDonald. Del primero tomaba la tesis sobre la “evolución natural” de todos los estados unitarios hacia el federalismo. Este autor consideraba que el Estado federal y el unitario no eran más que etapas en una serie o evo-

lución biológica de la formación estatal<sup>29</sup>. Del segundo, Linares Quintana (1942) recuperaba la aplicabilidad de esos conceptos en el caso argentino. Allí estimaba que el gobierno nacional era considerablemente más “amplio” que en los Estados Unidos. Aunque también advertía un camino pronunciado a la centralización en ambos casos<sup>30</sup>.

El profesor (1942) dividía a los países federales con tendencias centralizadoras en tres grupos: aquellos estados federativos en los cuales la práctica política revelaba una tendencia centralizante, sin que haya mediado enmienda constitucional (como Argentina o Estados Unidos); aquellos en los cuales la tendencia centralizante se había concretado a través de reformas de las constituciones como Brasil; o estados federativos en los cuales la tendencia no se había manifestado, como el de Suiza (Linares Quintana, 1942). Luego de analizar los casos de centralización sin enmienda como EE. UU., México y Canadá, Linares Quintana (1942) se refería al mismo proceso en Argentina. Recurría a los aportes de otros profesores de derecho constitucional como Clodomiro Zavalía<sup>31</sup> y Salvador Dana Montañó<sup>32</sup>. Notaba como una gran anomalía la utilización abusiva de las intervenciones federales que hacia 1942 sumaba ciento cuarenta y dos, desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853 (Linares Quintana, 1942).

Pero, por otra parte, las subvenciones, los subsidios, y en general, toda la llamada ayuda federal, si bien era cierto que habían tenido por efecto inmediato “aliviar urgentes necesidades locales”, también habían producido, como consecuencia inmediata, el debilitamiento del “sentimiento autonómico de las provincias” (Linares Quintana, 1942). Esto conllevaba a un “debilitamiento fiscal” de las provincias y a una “acentuación de dependencia” de los distritos más pobres por los recursos federales: la unificación de los impuestos internos –referidos a los primeros acuerdos de coparticipación durante los años treinta–, que constituyó una solución al gravísimo problema planteado durante tantos años por la superposición de gravámenes nacionales, provinciales y municipales, había venido a gravitar en favor del fortalecimiento del gobierno central, en detrimento de las autonomías provinciales. La conclusión, según el autor, era la necesidad imperiosa de un “reajuste práctico” en el funcionamiento de las transferencias del gobierno federal a las provincias, pero también la necesidad desde la cátedra universitaria de “formación del ciudadano en el sentimiento claro e indestructible del gobierno propio provincial”, que era la única defensa eficiente de la autonomía provincial (Linares Quintana, 1942).

En la misma línea, una serie de tesis para obtener el grado de doctor en Jurisprudencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires reflexionaban sobre el tema del federalismo como eje, según es posible

advertir en los trabajos defendidos durante los años veinte y cuarenta. Tal vez influenciados por los intensos debates que había suscitado el principio federal y la práctica recurrente de intervención por parte de los gobiernos contemporáneos –especialmente el uso recurrente de las intervenciones durante el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen (durante los años 1916 y 1922)–, la mayoría de estos escritos tenía por objeto reevaluar el principio federal y rescatar su actualidad, a fin de que existiese una adecuación entre la práctica y los principios consagrados en la Constitución<sup>33</sup>. Así surgieron una serie de escritos como “Historia y concepto de las autonomías provinciales”, de Alberto Glanzmann (1921); “Historia y concepto de la autonomía provincial”, de Agustín Mas (1925); e “Historia y concepto constitucional de la autonomía provincial”, de Octavio Gil (1927). También otras referidas a la práctica de intervenciones como “Intervenciones federales” de Eduardo García (1931); “La intervención federal en las provincias” de José Rattaro (1932); y “La intervención federal. Teoría y práctica constitucional” de Pascual La Rosa (1935). En todos ellos subyacía una condena a la utilización arbitraria del art. 6 de la Constitución por el Poder Ejecutivo y una defensa nítida del principio federal según el espíritu constitucional. En la mayoría de los casos estaban demasiado atentos al desarrollo histórico de las autonomías provinciales en clave descriptiva más que a las propuestas de enmiendas o reformas concretas de mecanismos que facilitasen o una protección de la autonomía provincial o un mejoramiento de las relaciones entre el gobierno de la Nación y las provincias.

Comentarios aparte merece la tesis de Ricardo Zorraquín Becú<sup>34</sup>, *El federalismo argentino*, una obra sumamente influyente y con carácter histórico de 1939. Ese escrito que marcó generacionalmente a varias camadas de abogados también retomaba rasgos “actuales” del funcionamiento del régimen federal. Para el autor, el resguardo natural y constitucional que debía existir al régimen federal residía en el Poder Judicial, que sin embargo actuaba de oficio y mediante casos individuales (Zorraquín Becú, 1939). Una tendencia creciente en la “dinámica constitucional” del país había estado orientada a reforzar el centralismo que, en detrimento de las provincias, acrecentaba sus poderes, sobre todo los de índole económica. Si bien esta “intromisión” no debía ser criticada *per se* –sobre todo cuando estaba orientada al beneficio de las diversas regiones–, marcaba una tendencia occidental que se iba profundizando y socavaba las bases de las instituciones históricas federales (Zorraquín Becú, 1939).

En su último capítulo sobre “El presente y futuro del federalismo”, el autor llamaba a una profunda transformación de la “estructura política del país” (Zorraquín Becú, 1939). Partía de que la interdependencia creciente de las distintas regiones había suprimido la mayor parte de los principios di-

ferenciales que habían impuesto el sistema federal a mediados de siglo XIX. La centralización era una tendencia que se volvía “ingenuo” combatir, y las provincias tampoco eran órganos adecuados para un “gobierno eficaz”. La complejidad de los problemas requería unidad de “dirección” y de criterio que impulsaba a ampliar los poderes del gobierno central. Es así como el problema del federalismo se planteaba por fuera de los “moldes jurídicos” y requería de una política de desconcentración con criterio territorialista, con “supresión del cosmopolitismo disolvente porteño” en aras de recuperar parte de la conciencia geográfica del interior con una política central más equitativa (Zorraquín Becú, 1939, pp. 265-282).

Algunas otras tesis también eran más bien específicas, y estaban vinculadas a las competencias y atribuciones del gobierno federal y los gobiernos de provincia, como “Jurisdicción federal en las provincias”, de Julio Aurelio Amoedo<sup>35</sup> (1941); “La unidad nacional y el federalismo”, de Bonifacio del Carril<sup>36</sup> (1944) y “Poderes impositivos federal y provincial”, de Carlos Adrogué<sup>37</sup> (1944). En estos escritos, los autores además de mostrar una densidad mayor en la problematicidad del fenómeno del federalismo presentaban voluminosas propuestas de reforma. Especialmente, la tesis de Adrogué (1944) retomaba, con un criterio sumamente erudito, toda la jurisprudencia norteamericana en materia fiscal entre gobierno federal y los estados y proponía nuevas reformas impositivas para el caso argentino.

### **Racionalización del poder y burocracias**

Otro de los ejes de intensa reflexión por juristas argentinos especializados en derecho constitucional, político y administrativo, era la nueva tendencia en el crecimiento de las competencias estatales y la formación y profesionalización de las burocracias. En 1941, en el *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, salía traducida una conferencia pronunciada del profesor norteamericano Charles Beard (1941) con motivo de la inauguración de la Society of Public Administration pronunciada en la American Political Science Association en Washington. Allí, el profesor norteamericano no veía como incompatibles nuevos crecimientos de competencias en las esferas estatales a nivel federal y local. Al contrario, así como los padres de la Constitución de EE. UU. se habían preocupado por establecer una “nueva forma de gobierno” por el procedimiento de discusión, deliberación y acción popular, ahora los técnicos que se encontraban en la vanguardia del “buen gobierno” buscaban, por los mismos procedimientos, “estudiar formas y medios para hacer más eficiente y más económicos” los servicios prestados por el gobierno al pueblo. Estos *scholars* no deseaban disminuir libertades civiles ni responsa-

bilidades individuales en la compleja y moderna sociedad sino, por el contrario, se proponían descubrir y desarrollar sistemas y métodos de administración deliberadamente adaptados para perpetuar la herencia americana en la sociedad actual (Beard, 1941).

Este “claro y nítido” proceso de actualización del procedimiento administrativo y de “racionalización del poder” era también advertido por Linares Quintana (1934) en un análisis detenido de las nuevas cartas constitucionales en materia de derechos presupuestarios dictadas con posterioridad a la guerra de 1914. Ellas habían reaccionado contra la tendencia de las “constituciones anteriores”, que poco o nada prescribían sobre la materia presupuestaria. El autor referenciaba los casos de Alemania, la ciudad libre de Danzig, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Rusia y Turquía, como centrales para entender este nuevo movimiento hacia la reglamentación y procedimiento presupuestario (Linares Quintana, 1934).

Otros profesores eran pesimistas respecto al crecimiento burocrático, realizaban análisis más coyunturales sobre sus implicancias en el caso argentino reciente. Clodomiro Zavalía (1923), haciendo referencia al caso fascista, no tenía demasiadas simpatías por el término “burocracia” dado que, si bien significaba etimológicamente el “gobierno de los burócratas”, a lo largo de los años había derivado en un número “excesivo” de empleados; en la absorción de “facultades” por algunos organismos en desmedro de otros; en el apego a las “largas tramitaciones”; y en la inclinación del personal de la administración por el mínimo de tareas necesarias (p. 180).

Según Zavalía (1923), y en consonancia con lo postulado por el jurista francés Charles Dupont-White, la centralización política en los estados modernos europeos había traído un “crecimiento desmedido” de las actividades burocráticas y el caso nacional demostraba derivaciones perversas: cuando la “baja política” se mezclaba y preponderaba en la escena, y el Congreso descuidaba su función de contralor, ocurrían los mayores desfasajes<sup>38</sup>. Sin embargo, por otro lado, el crecimiento de la administración pública no era sino consecuencia del “crecimiento material de los pueblos” que, al mismo tiempo, tenía consecuencias vinculadas a la sociedad y el Estado: el “clientelismo” o el “patronazgo”. Entre las propuestas de reforma en el escenario nacional, privilegiaba la “descentralización” territorial y el achicamiento del aparato estatal. Además, la creación de institutos especiales para la formación de burócratas sería adecuado y hasta “constitucional”<sup>39</sup> (Zavalía, 1923).

Si para Zavalía (1923) el crecimiento burocrático podía derivar en ramificaciones peligrosas, el profesor Pedro Baldasarre (1944) planteaba otro panorama<sup>40</sup>. En 1944, publicó una breve obra antes de que terminase la Segunda Gue-

rra Mundial y en el marco del gobierno dictatorial de 1943, en la cual proponía la adopción de un modelo “colectivista” (que se oponía al marxista, pero que estaba anclado en el régimen democrático liberal), que se estructuraría en principios democráticos cristianos. Si bien estaba orientado al bienestar del pueblo, exigiría una ampliación considerable de las estructuras burocráticas.

Baldasarre (1944), que luego abrazó al peronismo, creía advertir que el escenario de posguerra llevaría a un panorama extremadamente positivo para el comercio internacional. En política interna, abrigaba la idea de un Estado benefactor ampliado con un sistema provisional universal, un Ministerio de Trabajo y de Producción, una Cámara del Salario (para regular un salario mínimo), de un Mapa Geográfico Agrícola (con incentivos y créditos para la producción) y de numerosas reformas impositivas, provisionales y sociales –muchas de las cuales resultaron proféticas porque fueron luego incorporadas por el peronismo en el gobierno– (Baldasarre, 1944).

En otro trabajo, Linares Quintana (1937) analizaba esta nueva complejidad de los asuntos públicos relativos a la transformación de la función legislativa. Esta presentaba dos características o modalidades esenciales: un constante aumento en el volumen y una creciente complejidad y tecnicismo en las materias de competencia parlamentaria. Si sobre el primero tomaba como ejemplo al caso norteamericano<sup>41</sup>, respecto al segundo referenciaba a algunos casos europeos. Según el profesor, se estaba viviendo una época en la que el número y la complejidad de los problemas económicos y sociales requerían investigaciones técnicas y de peritos versados en la materia. Todos los autores y juristas especializados, según Linares Quintana (1937), resaltaban la necesidad de asistencia técnica: desde la mera utilización de conocimientos y experiencia del poder administrador hasta la creación de Consejos Legislativos o de Consejos Técnicos.

Rafael Bielsa (1936), en la misma línea, también consideraba la conveniencia de que las cámaras legislativas tuviesen comisiones asesoras. Para el letrado, el legislador de posguerra tenía una función esencialmente política; pero no era siempre del dominio del político el elemento técnico-jurídico de la ley, su estructura formal y su redacción. Sobre todo, las nuevas leyes de emergencia debían reunir cualidades precisas y sin ambigüedades –muchas de ellas con numerosos tecnicismos– (Bielsa, 1936).

Linares Quintana (1937), en el artículo citado, notaba distintas formas de asistencia técnica que adoptaban los parlamentos: a) reglamentación desde el poder administrador<sup>42</sup>; b) asistencia técnica suministrada por universidades, colegios de abogados y otras instituciones como existía en muchos países europeos (punto con el que coincidía el profesor Alfredo Colmo<sup>43</sup> (1927), jurista especializado en derecho civil que sugería la asistencia y asesoramiento de

entidades académicas como Facultades de Derecho, Tribunales, Colegios de Abogados, de Escribanos o Procuradores)<sup>44</sup>; c) creación de consejos económicos<sup>45</sup>; d) instauración de consejos técnicos –como adoptaba la Constitución peruana de 1933 y en la brasileña de 1934–; e) instauración de oficinas de información legislativa, como existían en EE. UU. o en la Argentina –fundamentales para reunir todo el material legislativo, doctrinario y jurisprudencial–, y f) creación de consejos legislativos, como en Estados Unidos, que se habían convertido en una institución permanente de asistencia técnica instituida por el interés de la Universidad de Columbia en fomentar la participación científica en los asuntos públicos (Linares Quintana, 1937).

La tarea legislativa era analizada por Linares Quintana (1943) en otro artículo aparecido en el *Boletín*. En este caso, estudiaba la creciente tendencia a dictar legislación de emergencia, producto en parte de la crisis mundial posterior a 1930, pero también de las nuevas medidas que necesitaban tomar los países a raíz de la contienda internacional que había activado la Segunda Guerra Mundial. Particularmente en EE. UU., el debate sobre las leyes de emergencia y la reconstrucción económica había sido intenso y había generado serias disputas sobre las competencias del gobierno federal y los Estados<sup>46</sup> (Linares Quintana, 1943). A lo largo de las décadas el carácter de emergencia se había declarado por las legislaturas locales en muchas ocasiones, y era una tendencia creciente<sup>47</sup>.

Del largo análisis expuesto sobre legislación argentina y norteamericana y su respectiva jurisprudencia, Linares Quintana (1943) concluía que estas leyes respondían a un “estado de necesidad” que debía ser probado; correspondía que fuesen sancionadas por el Poder Legislativo (y no por decreto); y el efecto de la legislación era inhibir, suspender o modificar los principios generales del derecho vigente en la República o provincia, pero sin afectar los principios constitucionales; además de gozar de carácter temporario y excepcional. En todo caso, la complejidad del mundo de entreguerras habilitaba escenarios de experimentación y se colocaba como un verdadero laboratorio de “tendencias transformadoras”, como señalaba el profesor Carlos Ibarguren (1977). Occidente, sin dudas, avanzaba “hacia un destino desconocido” y lleno de incertidumbre. Para todos los profesores, sin embargo, independientemente de sus posiciones ideológicas, la crisis estaba allí y la transformación se avecinaba.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de estas páginas hemos intentado reflexionar sobre cómo, desde la cátedra universitaria, particularmente desde la producción académica

de algunos juristas y académicos del derecho, se abordaron algunas de las transformaciones que sufrían las instituciones políticas europeas y norteamericanas en el período de entreguerras. Lo hemos hecho a través de una selección arbitraria pero rica de artículos científicos, tesis de la Facultad de Derecho y obras académicas poco escrutadas.

El conjunto selecto de profesores de derecho constitucional, administrativo y político analizados también nos permitió examinar cuáles fueron los principales diagnósticos sobre la crisis del sistema representativo que vivía Europa y EE. UU., sobre las transformaciones del régimen federal, y sobre el crecimiento de la burocracia o el “proceso de racionalización del poder” que cubría a todo Occidente y, que, sin duda, refractaba en el caso nacional.

Al presentar este análisis exploratorio de lecturas sobre el caso europeo y norteamericano, las nuevas constituciones y noveles instrumento de gobierno por parte de juristas argentinos, buscamos puntualizar que, en la producción académica de este conjunto de letrados, existía de hecho una agenda de investigación que formaba parte de “saberes jurídicos” disponibles para la época y que evidenciaba circuitos académicos e intelectuales de ambos lados del Atlántico. Ciertamente estos abogados no coincidían en las soluciones a la crisis del sistema representativo, a los problemas que presentaba el problema federal (aceleradamente más complejo en términos de redistribución de recursos) ni en las perspectivas del crecimiento del aparato estatal en términos de agencias y recursos. En este sentido, presentaban propuestas de solución ideológica e instrumentalmente diferenciadas, pero coincidían en el diagnóstico y compartían un mismo “clima de ideas”.

En la presentación de sus propios enfoques como “científicos” o de “derecho comparado” estos juristas también buscaron extraer conclusiones generales –y lecciones– sobre el funcionamiento del sistema representativo, republicano y federal en todo Occidente. Asimismo, procuraron establecer eventuales reflexiones sobre lo que ello significaba para el caso argentino.

## Referencias

- Abásolo, E. (1997). Revistas Universitarias y mentalidad jurídica. Los Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. En V. Tau Anzoátegui, (Ed.), *La Revista Jurídica en la cultura contemporánea* (pp. 111-141). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Adrogué, C. A. (1944). *Poderes impositivos federal y provincial sobre los instrumentos de Gobierno*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Aftalión, E. & Massini Ezcurra, C. (1935). *Las instituciones de democracia*

- directa en el derecho público inglés. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 3, 587-606.
- Aimo, R. (1921). *Derecho constitucional: Poder Ejecutivo*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Amoedo, J. A. (1941). *Jurisdicción federal en las provincias: art. 67 inciso 27 de la Constitución*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Azzolini, N. (2014). Democracia, sufragio universal e yrigoyenismo. Un ensayo sobre la historiografía y la historia política argentina de principios del siglo xx. *Prohistoria*, 22, 107-126.
- Baldasarre, P. (1944). *Ideas de gobierno. Responsabilidad del momento actual y postguerra*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Ballent, A. & Gorelik, A. (2001). País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis. En A. Cattaruzza (Dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)* (pp. 143-200). Buenos Aires: Sudamericana.
- Battelli, M. (1932). *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*. París: Recueil Sirey.
- Beard, C. (1941). Administración, un fundamento de gobierno. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 40, 379-382.
- Béjar, M. D. (2004). La construcción del fraude y los partidos políticos en la Argentina de los años treinta. *Cuadernos del CISH*, 15, 65-97.
- Bielsa, R. (1936). *La protección constitucional y el recurso extraordinario*. Buenos Aires: Depalma.
- Bielsa, R. (1939). El desarrollo institucional del derecho administrativo y la jurisdicción contenciosa. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 28, 327-362.
- Bisan, R. (1940). *Derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires: Ed. Dovile.
- Bravo, M. (1919). La revolución rusa y la constitución de la República Socialista de los Soviets. *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 20, 449-556.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, P. (2012). Formación de los sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las Facultades de Derecho, 1890-1912. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 37, 115-142.
- Caravaca, J. (2012). La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930. En M. Plotkin, & E. Zimmermann

- (Comp.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo xx* (pp. 93-131). Buenos Aires: Edhasa.
- Carril, B. del. (1944). *La unidad nacional y el federalismo argentino: La reforma de la constitución*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Chamberlain, J. (1936). *Legislative processes, national and state*. Nueva York: D. Appleton-Century Company.
- Chávarri, A. (1999). Evocación de Rafael Bielsa. En L. Carello, *Derecho Constitucional y Administrativo* (pp. 87-106). Buenos Aires: Ed. Juris.
- Chiaramonte, J. C. (2013). *Usos políticos de la historia: Lenguaje de clases y revisionismo histórico*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Chiaramonte, J. C. & Buchbinder, P. (1992). Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930. *Anuario del IEHS*, VII, 93-120.
- Clark, J. (1938). *The Rise of a New Federalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Clark, J. (1941). El surgimiento de un nuevo federalismo. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 41, 693-700.
- Colmo, A. (1927). Comisión permanente de estudios legislativos. *Revista de Colegio de Abogados de Buenos Aires*, V (1-2), 3-4.
- Constitución Nacional Argentina [Const.]. (1994). *Artículo 16*. Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Nacion\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf)
- Dana Montaña, S. (1942). *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea*. Minnesota: University of Minnesota.
- Dana Montaña, S. (1943). La Constitución nacional y los derechos políticos. En Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas, *Estudios sobre la constitucional nacional argentina* (pp. 109-234). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- de Privitellio, L. (2001). La política bajo el signo de la crisis. En A. Cattaruzza (Dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)* (pp. 96-142). Buenos Aires: Sudamericana.
- de Privitellio, L. (2011). Las elecciones entre dos reformas. En H. Sábato, M. Ternavasio, L. de Privitellio, & A.V. Persello, *Historia de las Elecciones en La Argentina 1805 – 2011* (pp. 135-213). Buenos Aires: El Ateneo.
- de Vedia y Mitre, M. (1938). *Curso de derecho político: dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires*. Buenos Aires: Biblioteca Jurídica Argentina.
- Devoto, F. (2005). *Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Devoto, F. & Ferrari, M. (Comps.). (1994). *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*. Buenos Aires: Biblos.
- Devoto, F. & Pagano, N. (2009). *Historia de la historiografía argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Díaz Couselo, J. M. (2006). Enrique Aftalión y la historia del derecho. *Revista de Historia del Derecho*, 34, 31-65.
- Dorf, M. & Sabel, C. (1998). A Constitution of Democratic Experimentalism. *Columbia Law Review*, 2(98), 267-473.
- Gallucci, L. (2011). La Constitución, el federalismo y las voces de la ley. Los territorios nacionales según los profesionales del derecho entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. Trabajo presentado en las VI Jornadas Nacionales de Historia Política, Argentina, siglos XIX y XX, Buenos Aires, Argentina.
- García, E. (1931). *Intervenciones federales*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Gerchunoff, P. & Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emeccé.
- Gil, O. (1927). *Historia y concepto constitucional de la autonomía provincial*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Giraud, E. (1938a). *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*. París: Recueil Sirey.
- Giraud, E. (1938b). *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*. París: Recueil Sirey.
- Glanzmann, A. (1921). *Historia y concepto de las autonomías provinciales*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Cabrera, A. (1927). *El Parlamento en las constituciones modernas*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- González Calderón, J. (1921). *Por la libertad y el derecho. Cuestiones constitucionales y políticas*. Buenos Aires: Ed. Lajouane.
- González Calderón, J. (1930). *Derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires: Ed. Lajouane.
- González Calderón, J. (1943). *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: Guillermo Kraft.
- González, J. V. (1910). *El juicio del siglo, o cien años de historia argentina*. Buenos Aires: La Facultad.
- González, J. V. (1920). *Patria y Democracia*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Rosso.

- Gurian, W. (1932). *Bolshevism: Theory and Practice*. Nueva York: Macmillan.
- Gurian, W. (1936). *The Future of Bolshevism*. Londres: Sheed & Ward.
- Halperín Donghi, T. (1999). *Vida y muerte de la república verdadera (1916-1930)*. Buenos Aires: Emecé.
- Halperín Donghi, T. (2002). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Halperín Donghi, T. (2004a). *La Argentina y la tormenta del mundo: idea e ideologías entre 1930 y 1945*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Halperín Donghi, T. (2004b). *La república imposible (1930-1945)*. Buenos Aires: Ariel.
- Herrera, C. (2014). León Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica. *Problema. Anuario de filosofía y teoría del derecho*, 8, 147-177.
- Herrero, V. (1939). La reforma del procedimiento parlamentario en la Cámara de los Comunes. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 13, 1748-1766.
- Ibarguren, C. (1977). *La inquietud de esta hora y otros ensayos*, Buenos Aires: Ed. Dictio.
- Kennedy, D. (2006). Three globalizations of Law and Legal thought: 1850-2000. En D. Trubek y A. Santos (Eds.), *The New Law and Economic Development. A critical Appraisal* (pp. 19-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Korol, J. C. (2001). La economía. En A. Cattaruzza (Dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)* (pp. 17-47). Buenos Aires: Sudamericana.
- La Rosa, P. (1935). *La intervención federal. Teoría y práctica constitucional*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Lavergne, B. (1926). Suffrage universel y suffrage collectif ou la représentation au Parlement des corps sociaux. *Année politique française et étrangère*, 1(4), 353-426.
- Leuchtenburg, W. E. (2009). *Franklin D. Roosevelt and the New Deal: 1932-1940*. Nueva York: Harper Perennial.
- Linares Quintana, S. (1934). El derecho presupuestario en las nuevas constituciones. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 4, 304-321.
- Linares Quintana, S. (1937). La función legislativa en el Estado moderno. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 15, 18-55.
- Linares Quintana, S. (1939). El sistema constitucional de Irlanda y la Constitución de 1937. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 28, 387-409.

- Linares Quintana, S. (1942). Teoría y práctica del Estado federal. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 50, 1287-1331.
- Linares Quintana, S. (1943). El derecho constitucional y la legislación de emergencia. *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, 51-52, 9-39.
- Linares Quintana, S. (1946). *Derecho constitucional soviético. Estudio y texto de las constituciones de la URSS*. Buenos Aires: Claridad.
- Lindseth, P. (2004). The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s. *The Yale Law Journal*, 7 (113), 1341-1415.
- Lowell, L. (1929). La crisis de los gobiernos representativos y parlamentarios en las democracias modernas. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata*, IV, 398-411.
- MacDonald, A. (1942). *Government of the Argentine Republic*. Nueva York: Thomas Y. Crowell Company.
- Macor, D. (2001). Partidos, coaliciones y sistema de poder. En A. Cattaruzza (Dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)* (pp. 49-96). Buenos Aires: Sudamericana.
- Macor, D., & Piazzesi, S. (2005). La cuestión de la legitimidad en la construcción del poder en la Argentina de los años treinta. *Cuadernos Sur Historia*, 34, 9-34.
- Mas, A. (1925). *Historia y concepto constitucional de la autonomía provincial*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Matienzo, J. (1917). *El gobierno representativo federal en la República Argentina*. Madrid: Editorial América.
- Matienzo, J. (1928). *Nuevos temas políticos e históricos*. Buenos Aires: La Facultad.
- Matienzo, J. (1930). *La Revolución de 1930 y los problemas de la democracia argentina*. Buenos Aires: Anaconda.
- Matienzo, J. (1931). *Remedios contra el gobierno personal*. Buenos Aires: Anaconda.
- McChesney Sait, E. (1938). *Political institutions, a preface*. Nueva York-Londres: D. Appleton-Century.
- Melo, C. (1969). Algunos antecedentes sobre la enseñanza del Derecho Constitucional en las Universidades Argentinas. *Investigaciones y Ensayos*, 6, 55-61.
- Mirkin-Guetzévitch, B. (1928). *La théorie générale de l'état soviétique*. París: M. Girard.
- Mirkin-Guetzévitch, B. (1931a). *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*. París: M. Girard.

- Mirkine-Guetzévitch, B. (1931b). *Las nuevas constituciones del mundo*. Madrid: Ed. España.
- Mustapic, A. M. (1977). La crisis de legitimidad de 1930. *Criterio*, 1764, 254-266.
- Mustapic, A. M. (1984). Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922. *Desarrollo Económico*, 24(93), 85-108.
- Nállim, J. (2012). *Transformation and crisis of Liberalism in Argentina, 1930-1955*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Ortiz, T. (2008). La Revista de Filosofía, ciencia, cultura y educación (1915-1929). *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja*, 2, 69-90.
- Ortíz, T. (Coord.). (2012). *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en la formación de las elites*. Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA.
- Ortiz, T. (Coord.). (2013). *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: su legado histórico*. Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA.
- Ortiz, T. (Coord.). (2014). *Nuevos aportes a la historia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA.
- Ortiz, T. (Coord.). (2017). *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, protagonista de la historia argentina*. Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA.
- Ortiz, T., Barbarosch, E. & Lescano Galardi, V. (2011). *Los hombres de la facultad de derecho en la consolidación del estado moderno argentino*. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja*, 7, 112-135. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3984962.pdf>
- Overy, R. (2007). *The Inter-War Crisis, 1919-1939*. London: Longman Publishing Group.
- Palacios, A. (1934). *El nuevo derecho*. Buenos Aires: Claridad.
- Pérez-Perdomo, R. (2006). *Latin American Lawyers. A Historical Introduction*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Persello, A. V. (2000a). Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política. En R. Falcón (Dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)* (pp. 59-99). Buenos Aires: Sudamericana.
- Persello, A. V. (2000b). Acerca de los partidos políticos, 1890-1943. *Anuario del IEHS*, 15, 230-266.
- Persello, A. V. (2015). La ingeniería institucional en cuestión en la Argentina de los años '30. Del «estado consultivo» al «gobierno de los funcionarios». Recuperado de [http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/decadatreinta\\_persello.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/decadatreinta_persello.pdf)

- Persello, A. V. & de Privitellio, L. (2007). La Reforma de las reformas: la cuestión electoral entre 1912 y 1945. Trabajo presentado en las *II Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el siglo xx*, Tandil, Argentina.
- Plotkin, M. & Zimmermann, E. (Comp.). (2012). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo xx*. Buenos Aires: Edhasa.
- Polenberg, R. (2000). *The Era of Franklin D. Roosevelt, 1933-1945: A Brief History with Documents*. Nueva York-Boston: Bedford/St. Martin's.
- Pollitzer, M. (2017a). El gobierno representativo bajo escrutinio universitario. Interlocutores y problemas debatidos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a fines del siglo xix. Trabajo presentado en las *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina.
- Pollitzer, M. (2017b). Abstencionismo político y voto obligatorio a comienzo de siglo xx, La mirada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Trabajo presentado en las *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Buenos Aires, Argentina.
- Pugliese, M. R. (2014). Las revistas jurídicas en la Argentina en la primera mitad del siglo xx. Una mirada cultural y didáctica sobre el género. *Revista Historia del Derecho*, 47, 105-148.
- Rattaro, J. (1932). *La intervención federal en las provincias*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Rivarola, R. (1908). *Del régimen federativo al Unitario*. Buenos Aires: Talleres Peuser.
- Rivarola, R. (1917). *Filosofía. Política. Historia*. Buenos Aires: Roldán.
- Rivarola, R. (1928). *La Constitución Argentina y sus Principios de Ética Política*. Buenos Aires: Editorial Argentina de Ciencias Políticas.
- Rivarola, R. (1930). *Crisis política argentina (orígenes, causas, soluciones)*. Buenos Aires: Ed. del autor.
- Rivarola, R. (1941). *Ensayos históricos*. Buenos Aires: Imprenta Coni.
- Roldán, D. (1993). *Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político-liberal (1880-1920)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Roldán, D. (2006). *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República Verdadera*. Buenos Aires: FCE.
- Roldán, D. (2008). Rodolfo Rivarola y el impasse democrático de la derecha liberal. *Estudios sociales. Revista universitaria semestral*, 34, 29-49.
- Rosanvallon, P. (2004). *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México DF: Instituto Mora.
- Rosanvallon, P. (2007). *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jaco-*

- binismo de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rosanvallón, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruffini, M. (2007). Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los territorios nacionales. *Revista Nordeste*, 26, 3-22.
- Serrafero, M. (1993). El Congreso de la Nación argentina y los proyectos de reforma constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 37(13), 127-141.
- Smith, J. E. (2008). *FDR*. Nueva York: Random House.
- Sommariva, L. (1931). *Historia de las intervenciones federales en las provincias*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Sommariva, L. (1935). *La intervención federal argentina comparada con la norteamericana y la suiza*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Tanzi, H. J. (2011). La enseñanza del derecho constitucional en la facultad de derecho de la UBA. *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, 17(9), 85-112.
- Tau Anzoátegui, V. (1974). Los juristas argentinos de la generación de 1910. *Revista Historia del Derecho*, 2, 225-283.
- Tau Anzoátegui, V. (1977). *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX-XX)*. Buenos Aires: Ed. Perrot.
- Tau Anzoátegui, V. (2007). *Antología del Pensamiento Jurídico Argentino (1901-1945)*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Torre, J. C. (2006). *La Vieja Guardia Sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Editorial UNTREF.
- Willoughby W. (1934). *Principles of legislative organization and administration*. Washington: The Brookings Institution.
- Whittington, K. (2001). Presidential Challenges to Judicial Supremacy and the Politics of Constitutional Meaning. *Polity*, 33(3), 365-395.
- Zavalía, C. (1923). La burocracia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, II*, 179-195.
- Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana-UdeSA.
- Zimmermann, E. (2008). Los deberes de la Revolución: José Nicolás Matienzo y el golpe militar en la Argentina de 1930. *Estudios Sociales*, 34(1), 51-74.
- Zimmermann, E. (2012). Constitucionalismo, historia del derecho e historia política: ¿el retorno de una tradición historiográfica? *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico*, 5(10), 36-42. Recuperado de [http://archivo.polhis.com.ar/datos/Polhis10\\_ZIMMERMANN.pdf](http://archivo.polhis.com.ar/datos/Polhis10_ZIMMERMANN.pdf)

- Zimmermann, E. (2013). «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930). *Revista de Indias*, LXXIII (257), 81-106.
- Zimmermann, E. (2014). Translations of the American Model in Nineteenth Century Argentina: Constitutional Culture as Global Entanglement. En T. Duve (Ed.). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches. Global perspectives on Legal History* (pp. 385-424). Frankfurt am Main: Max Planck Institut für Europäische Rechtsgeschichte.
- Zorraquín Becú, R. (1939). *El federalismo argentino*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Argentina.

## Notas

1. Este artículo fue elaborado como resultado de una visita posdoctoral en el Center for Latin American and Caribbean Studies de la University of Michigan-Ann Arbor durante septiembre-noviembre de 2017, bajo la supervisión de la Dra. Paulina Alberto y con el financiamiento de Fulbright Argentina y el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Agradezco los comentarios que han realizado a este artículo Paulina Alberto, Fernando Devoto, Abelardo Levaggi, Tulio Ortiz y Lisandro Gallucci, además de las evaluaciones anónimas. Los errores y omisiones son propios.
2. Rafael Bielsa (1889-1966) fue un destacado abogado y jurista, especialista en Derecho Administrativo. Entre 1920 y 1923 enseñó en la Escuela Superior de Comercio de Rosario. A partir de 1920, fue docente de la Universidad Nacional del Litoral, y decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas desde 1949 a 1952. Fue también profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires entre 1937 y 1952. Asimismo, fue designado profesor honorario de la Sorbona de París. Sobre su trayectoria, cfr. Chávarri (1999).
3. Sobre su trayectoria, cfr. Roldán (1993).
4. Rodolfo Rivarola (1857-1942) fue profesor de Derecho Civil en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y de Filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en el período de 1896 a 1921. También fue profesor de Idioma Castellano e Historia del Colegio Nacional y docente en la Universidad Nacional de La Plata, de la que llegó a ser rector en el período 1918-1920. Una buena síntesis de su pensamiento puede verse en Roldán (2008).
5. José Nicolás Matienzo (1860-1936) tuvo una intensa actividad política y académica. En lo que respecta a su carrera académica fue profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en 1904, en la que enseñó Historia de la Filosofía y Lógica. En 1906 fue designado decano por un periodo de seis años. En la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata estuvo primero a cargo de la cátedra de Derecho Civil y desde 1909 enseñó Derecho Constitucional. A partir de 1913 fue decano por cinco años. Matienzo fue promotor de la fundación de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires en 1908, organismo que presidió durante veinte años. Para una excelente reflexión sobre su pensamiento y análisis de la política argentina, cfr. Zimmermann (2008).
6. Entre otros profesores de las diversas casas de estudio, sobre todo en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata, estos temas habían sido abordados

por Ernesto Quesada, Juan Agustín García, Juan Álvarez, Clodomiro Zavalía, entre otros eminentes profesores. Cfr. Halperin Donghi (2002) y Buchbinder (2005, 2012). Particularmente sobre la reflexión histórica de estos profesores, cfr. Devoto y Pagano (2009).

7. Sobre la crisis de entreguerras europea, entre una profusa bibliografía, cfr. Overy (2007).

8. Durante el período de entreguerras argentino es posible advertir una mayor complejidad de la estructura estatal con aumento de sus capacidades de regulación, intervención y control sobre la sociedad civil, visible en parte por el crecimiento burocrático de los distintos niveles administrativos, pero también por la incorporación de nuevas funciones económicas, sociales y administrativas a la esfera pública (Ballent & Gorelik, 2001; Caravaca, 2012; Gercunoff & Llach, 2010; Korol, 2001; Persello, 2015; Plotkin & Zimmermann, 2012).

9. Un movimiento semejante resulta perceptible en diversas democracias occidentales con régimen federal. Por ejemplo, el *New Deal* en el contexto norteamericano derivó en una concentración de funciones administrativas y económicas inusitadas en el gobierno nacional (Dorf & Sabel, 1998) e hizo estallar un pleito constitucional sobre la supremacía de poderes entre el presidente y la Corte Suprema de Justicia (Whittington, 2001). También países como Francia y Alemania, en el escenario de entreguerras y luego posguerra, consolidaron un crecimiento notorio de sus capacidades estatales mediante una retórica de “supremacía parlamentaria” (Lindseth, 2004).

10. Sobre el proceso electoral entre las reformas de 1912 y 1955 y las concepciones del sufragio, cfr. De Privitellio (2011); y sobre los distintos proyectos de reforma constitucional en el período, cfr. Serrafiero (1993).

11. A nivel general, las obras de Devoto (2005), Roldán (2006), Devoto y Pagano (2009), Chiaramonte (2013) presentan la reflexión de eminentes intelectuales sobre el pasado, el sistema republicano y federal y sus fundamentales problemas. Sobre las transformaciones en el campo de las instituciones universitarias, cfr. Halperin Donghi (2002) y Buchbinder (2005, 2012).

12. Sobre este punto también cfr. Tau Anzoátegui (1977, 2007).

13. Cfr. Zimmermann (1995) sobre la cuestión social en la Argentina y su desembarco en el ámbito científico y universitario.

14. Zimmermann (2013) señaló que, en la Argentina de comienzos de siglo, ese proceso de transformación de la “ortodoxia jurídica” se volcó hacia un nuevo derecho orientado a regular la intervención del Estado en los problemas sociales y políticos. Un factor clave en el proceso de circulación de las nuevas doctrinas en el país fueron los “cambios en las percepciones locales” sobre la formación jurídica y el papel de las universidades tanto en el tratamiento de los nuevos problemas sociales como en la provisión de nuevos elencos profesionales para la administración del Estado. Sobre este punto y el debate interno en la Facultad de Derecho, cfr. Buchbinder (2012).

15. Pollitzer (2017a) ha sugerido recientemente una agenda de temas de investigación en su exploración del universo de tesis doctorales en el período 1890-1905, en la que se encuentra el sufragio y su extensión y los diseños sobre el gobierno parlamentario y presidencialista.

16. Sobre la importancia de los abogados como hombres de Estado y de letras en el contexto latinoamericano, entre una abundante literatura, cfr. Pérez-Perdomo (2006).

17. Abbott L. Lowell (1856-1943) fue un profesor norteamericano, historiador y presidente de la Universidad Harvard durante 1909-1933.

18. Enrique R. Aftalión (1908-1980), fue abogado y doctor en Jurisprudencia en 1933 y 1936 respectivamente, y se destacó en el ejercicio de la docencia en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. En ambas casas de estudio fue profesor de Introducción al Derecho y de Derecho Penal. Sobre su trayectoria, cfr. Díaz Couselo (2006).

19. Segundo V. Linares Quintana (1909-2013) egresó de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en 1933 y obtuvo el título de doctor en Jurisprudencia en la misma Facultad en 1936. Se especializó en Ciencia Política y en Derecho

Constitucional. En la función pública fue Asesor Legislativo de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina entre 1931 y 1942; Director General del Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (1942); Director General de Establecimientos Penales de la Provincia de Buenos Aires (1943); Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior (1955-1956 y 1963-1966); Abogado Asesor de la Presidencia y Directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires (1961-1966). En lo académico, fue profesor desde 1934 en la Universidad de Buenos Aires de Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Al mismo tiempo, en la Universidad Nacional de La Plata tuvo una carrera similar, llegando a ser profesor titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público, Provincial y Municipal. Ejerció la actividad docente en el exterior, particularmente en la Universidad de North Carolina, en la que enseñó entre 1951-1952 y 1953-1954. Dejó esa universidad para retornar en 1956 a sus cargos en la Universidad de Buenos Aires. También estuvo vinculado a universidades privadas: fue decano organizador de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y Economía de la Universidad del Museo Social Argentino y Profesor Extraordinario de Derecho Constitucional en la Universidad Católica de La Plata.

20. Mario Bravo (1882-1944) fue abogado por la Universidad de Buenos Aires y profesor en esa casa de estudios y en la Universidad Nacional de Tucumán. Fue varias veces diputado y senador nacional. Políticamente actuó en el Partido Socialista.

21. Según Bravo (1919), esos derechos diferían radicalmente de las amplias libertades consagradas en nuestra Constitución Nacional en sus arts. 14, 18 y 19.

22. Mariano de Vedia y Mitre (1881-1958) fue un abogado y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires, de la que fue también profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Político a partir de 1914 hasta 1947. Fue, además, profesor en la Escuela Superior de Guerra y de varias escuelas secundarias. Tuvo también participación política durante el gobierno de Agustín P. Justo llegando a ocupar el cargo de Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

23. Las tesis fundamentales sobre el bolchevismo eran extraídas de algunos textos del profesor ruso, exiliado en EE.UU. en 1939, Waldemar Gurian. Cfr. Gurian (1932, 1936).

24. Cfr. Mirkine-Guetzévitch (1928).

25. Alfredo Palacios (1879-1965) fue abogado y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires. Fue profesor en esa casa y rector de la Universidad Nacional de La Plata, fundador de la materia de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas, de la cual era titular de cátedra. En la UBA llegó a ser decano de la Facultad de Derecho durante el período 1929-1930.

26. Jane Perry Clark (1898-1981) fue una politóloga norteamericana, doctorada de la Universidad de Columbia. Una de sus mayores contribuciones al campo fue su libro *The Rise of a New Federalism* publicado por Columbia University en 1938.

27. Juan A. González Calderón (1883-1964) fue abogado y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires. Se inició en la docencia secundaria y posteriormente, en la universitaria como profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires y de Derecho Público en la Universidad Nacional de La Plata. Fue diputado de la Nación y ejerció la carrera judicial llegando a presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Federal de la Capital.

28. En el mismo sentido, coincidía el jurista Luis H. Sommariva (1935), quien comparaba las intervenciones federales en Argentina, en Suiza y en Estados Unidos. Esta obra de 1935 había sido precedida por dos tomos sobre *Historia de las Intervenciones Federales* (Sommariva, 1931), en los que el autor reconstruía con hechos minuciosos los procesos de intervención en algunas provincias argentinas. En clave comparada, analizando los corpus legales norteamericano y suizo y el uso de la intervención federal en ambos casos, Sommariva (1935) consideraba que la práctica argentina se había desviado de la norma y era "poco seria": siempre había obedecido a móviles políticos más que a una aplicación estricta e interpretación adec-

uada de la norma constitucional.

29. Según McChesney Sait (1938), en una primera etapa, el Estado unitario comenzaba por aliarse con otro Estado, con fines de defensa común; la segunda etapa era la confederación que dejaba subsistente la soberanía de los Estados miembros. En una tercera etapa, se estructuraba el Estado federal en el cual la soberanía era reemplazada por la autonomía y existía un balance entre los poderes estatales y federales; en una etapa posterior ese equilibrio era destruido y se producía el predominio del gobierno federal sobre los gobiernos locales. La última del ciclo era la vuelta al Estado unitario, y así sucesivamente.

30. Cfr. MacDonald (1942).

31. Clodomiro Zavalía (1883-1959) fue abogado y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Derecho Constitucional ejerció la docencia en la UBA, tuvo los cargos de juez federal y fue ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ejerció como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires donde fue profesor hasta 1946.

32. Salvador Dana Montaña (1906-1992) abogado especializado en Derecho Constitucional y Municipal. En 1943 fue interventor por un breve período de la Universidad Nacional del Litoral designado por Gustavo Martínez Zuviría cuando se desempeñaba como Ministro de Justicia e Instrucción Pública, bajo la presidencia de facto de Pedro P. Ramírez (1943-1944). Fue fundador y director del Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Nacional del Litoral y miembro del Centro de Estudios Hispanoamericanos. Algunas de sus obras más trascendentales sobre la reforma de los partidos políticos y el sistema representativo pueden verse en Dana Montaña (1942, 1943).

33. Sobre las intervenciones federales durante el gobierno radical, cfr. Mustapic (1984) y Persello (2000a).

34. Ricardo Zorraquín Becú (1911-2000) fue jurista e historiador del derecho que presidió por dos veces la Academia Nacional de la Historia, en los períodos 1962-1966 y 1988-1995. Obtuvo su tesis de doctorado en la Universidad de Buenos Aires en 1939. En 1942 fue nombrado profesor titular de Historia Argentina y un tiempo después pasó a ser adjunto de Ricardo Levene en la cátedra de Introducción al Derecho, de la que sería titular a partir de 1949. Junto a la cátedra, ejerció la magistratura. Fue secretario de la justicia de paz letrada desde 1935, fue juez nacional de paz entre 1942 y 1955, año en que fue nombrado juez de primera instancia en lo comercial. Al fundarse la Universidad Católica Argentina (UCA) integró su primer consejo superior, entre 1958 y 1966, al tiempo que mantenía su labor en la UBA, de cuya Facultad de Derecho fue consejero entre 1964 y 1966. Su labor fue especialmente relevante en el Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene. En 1973, durante la intervención de Rodolfo Puiggrós, el decano Mario Kestelboim lo relevó del cargo y fundó el Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

35. Julio Aurelio Amoedo (1915-1996) fue abogado y doctor en Jurisprudencia por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Tuvo una intensa actividad política y a partir de 1958 durante el gobierno de Arturo Frondizi ingresó en el servicio exterior de la Nación. Ejerció la docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini.

36. Bonifacio del Carril (1911-1994) fue doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires. Tuvo una intensa actividad política como Subsecretario del Interior en 1944 (presidencia de Pedro P. Ramírez), ministro de Relaciones Exteriores en 1962 –durante la presidencia de José María Guido– y embajador extraordinario ante las Naciones Unidas en 1965 (presidencia de Arturo Illia). Fue Miembro de la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina.

37. Carlos Adrogué (1902-1974) fue egresado de la Universidad de Buenos Aires, donde ejerció la docencia. También tuvo una actividad política intensa: ocupó el cargo de Ministro de Educación y Justicia durante el gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu entre 1956 y 1957.

38. Zavalía, asimismo, destacaba los esfuerzos y metas propuestas por el gobierno de Alvear a fin de contemplar ese “arduo problema”, y economizar y ahorrar gasto público, refiriéndose seguramente a algunas de las propuestas que impulsó José Nicolás Matienzo durante su ministerio del Interior durante octubre de 1922 a diciembre de 1923. Para algunas de sus propuestas de reforma política y administrativa, cfr. Persello (2000a).

39. La “idoneidad” está consagrada a nivel constitucional en el art. 16: “(...) Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad (...)” (Constitución Nacional Argentina, 1994).

40. Pedro B. Baldassarre (1890-1958) fue doctor en Ciencias Económicas y Jurídicas y contador por la Universidad de Buenos Aires. Fue profesor de Derecho Civil, Finanzas, Economía Política, Sociología, Matemáticas y Técnica Contable en las escuelas nacionales dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Tuvo diversos cargos públicos a partir de 1943.

41. Sobre el primer punto, el extraordinario desarrollo del poder de legislar, el profesor norteamericano Westel Willoughby consideraba que era un fenómeno del último siglo. Por ejemplo, en Estados Unidos, durante 1931-1933 habían sido sancionadas 516 leyes y resoluciones de carácter público y 327 leyes y resoluciones de carácter privado. Pero en 1933-1935 fueron presentados 10.346 proyectos de leyes y resoluciones a la Cámara de Representantes y 3.950 al Senado. Esto se veía también en el crecimiento de la actividad legislativa a nivel subnacional. En 1931, la Legislatura del Estado de Pennsylvania había sancionado 694 leyes sobre 2.603 proyectos que le fueron sometidos; la de California aprobó 1.319 leyes sobre 3.131 iniciativas; la de Indiana 188 leyes sobre 948 proyectos y la de Nueva York 772 leyes sobre 4.312 proyectos. Datos extraídos por Linares Quintana (1937) de Chamberlain (1936) y Willoughby (1934).

42. La Constitución de la República Argentina, en su viejo art. 86, inc. 2, determinaba que el presidente expedía las “instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. Según el constitucionalista Juan González Calderón (1930) la amplitud de esa facultad de reglamentación dependía de la previsión que había tenido el Congreso al confeccionar las leyes. Cfr. González Calderón (1930).

43. Alfredo Colmo (1868-1934) fue abogado y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires, especializado en Derecho Civil. Se desempeñó como juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y como profesor titular de su especialidad en la Universidad de Buenos Aires. Fue diputado de la Nación y diplomático, cfr. Colmo (1927).

44. En este sentido, Linares Quintana (1937) mencionaba el caso de Alemania donde existía la famosa *Deutscher Juristentag*; en Bélgica, el *Institut de Droit Comparé*; en Suiza, la *Academia Nacional de Derecho Comparado*; en los Estados Unidos, el *Bureau of Comparative Legislation* de la *American Bar Association*; en Francia la *Société d'études législatives* y la *Société législation étrangère*. Por otra parte, la asistencia de las universidades en esos países había sido y seguía siendo de suma importancia. Por ejemplo, ponderaba cómo los profesores de la Universidad de París formaban parte del *Comité de Legislationétrangère*; y cómo la Universidad de Lyon había fundado un instituto de derecho comparado con el concurso de profesores como Paul-Louis Huvelin, Lambert, Appleton y Levy; también como la Universidad de Berlín, además del *JuristischeSeminar*, tenía su *InstitutfürAusländerrecht* que dirigía el entonces profesor Ernest Heymann, especializado en derecho político. Linares Quintana (1937) veía a algunos espacios académicos existentes a nivel nacional, como el Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales, otros institutos de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de Córdoba o en la Federación Argentina de Colegios de Abogados, como cruciales en la colaboración de la universidad y cátedra universitaria en la preparación de la ley.

45. Por ejemplo, en Alemania, una de las primeras manifestaciones de la tendencia a crear

tales organismos se concretó en el artículo 165 de la Constitución de Weimar que determinaba la creación de un consejo económico que debía evaluar propuestas en materia de política social y económica. El nazismo había abolido el *Reichswirtschaftsrat* sus funciones habían sido absorbidas por el Ministerio de Trabajo. Similares instituciones existían en Francia, Rusia soviética, Italia, Polonia (se había creado la Cámara Económica Suprema de la República), y Checoslovaquia (Linares Quintana, 1937).

46. Sobre F. D. Roosevelt y las políticas de emergencia en EE.UU., cfr. Polenberg (2000), Smith (2008), Leuchtenburg (2009).

47. Por ejemplo, citando al profesor MacDonald (1942), en Oklahoma entre 1907 y 1931, más de tres quintas partes de las leyes habían sido declaradas como legislación de emergencia; en Missouri, la legislatura local podía declarar cualquier ley con carácter de emergencia y entraba en vigor en forma inmediata; en Michigan, solo aquellas leyes que involucraban una determinada cantidad de sumas de dinero podían ser declaradas como de “emergencia”; en Arizona y South Dakota, eran todas aquellas que iban orientadas al apoyo al gobierno y a las instituciones estatales. En la mayoría de los estados las leyes de emergencia deberían ser aprobadas por mayorías extraordinarias por ambas cámaras de las Legislaturas locales (Linares Quintana, 1943).