

QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

43

(2014)

Autonomia
Unità e pluralità nel sapere giuridico
fra Otto e Novecento

TOMO I



GIUFFRÈ EDITORE

AGUSTÍN E. CASAGRANDE

AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ARGENTINO
(1860-1940). POR UNA HISTORIA POLÍTICA
DE LOS CONCEPTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS

I. Estado-nación y categorías históricas: índice de un problema conceptual. — II. *Autonomía y centralización* en el lenguaje político y constitucional (1860-1900). — 1. Centralización y Constitución: las *Bases* de un problema (1852-1860). — 2. El lenguaje constitucional y el derecho administrativo (1868-1900). — 3. La aporía constitucional: autonomía y centralización más allá de los textos. — III. *Autarquía y descentralización* en el lenguaje Científico-Administrativo (1900-1940). — 1. La *cuestión social* y los nuevos saberes del derecho. — 2. El «Estado vivo»: Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración. — 3. De la política a la técnica: autonomía-centralización vs. autarquía-descentralización. — IV. Teoría y Estado-nación: derecho, historia y política.

I. *Estado-nación y categorías históricas: índice de un problema conceptual*

Entre los años de 1944 y 1945 Rafael Altamira publicaba, en el Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, unos parciales resultados de sus investigaciones sobre las fuentes de conocimiento del Derecho Indiano. Dicho trabajo actualizaba una conferencia que diera en el año de 1938 en Zúrich, presentada como «La décentralisation législative dans le régime colonial espagnol (XVI-XVIII siècles)». Más allá de su contenido, sería el título el que provocaría un cierto malestar en el autor, cuestión que haría explícita a los lectores del boletín portugués. En efecto, en la introducción a su estudio el jurista-historiador volvía sobre los conceptos de descentralización y autonomía con un peculiar reclamo:

En nuestra historia política contemporánea, la significación de esas palabras se ha venido afirmando, desde fines del siglo XIX y en los más recientes problemas nacionales del siglo actual, como netamente distinta. Tan cierto es esto, que con referencia a nuestros problemas regionales, hubo direcciones

políticas de importancia que se avinieron a consentir ciertas *descentralizaciones*, pero no *autonomías*; y por mucho que en teoría pueda ser difícil señalar donde acaban realmente aquellas y donde empiezan éstas, su diferencia fue mantenida en el juego de los partidos y en la conducta de los gobiernos, y adquirió una importancia esencial. Lo mismo podría decirse (pero más en la doctrina científica que en la realidad política) respecto de las palabras « autonomía » y « autarquía ». La Academia de la Lengua Española no ha querido todavía aceptar la segunda de esas voces no obstante su uso corriente en la literatura jurídica contemporánea española y extranjera ⁽¹⁾.

Sus palabras, leídas pasados más de sesenta años, llaman poderosamente la atención, no tanto por la estética de su narrativa sino más bien por los presupuestos epistemológicos de su contenido. En ese sentido, el reclamo a la Academia Española hace vislumbrar dos cuestiones centrales. Por un lado, exhibe la operatividad que hacia adentro de la reflexión ius-histórica adquirirían los conceptos de *autarquía* y *descentralización*, los que pasarían a dicho espacio textual bajo la condición de categorías analíticas. Por otro, y como consecuencia de dicho pasaje, se volvía evidente la penetración de un saber preeminentemente técnico-administrativo en el campo de los lenguajes políticos, lo cual estaba hacia mediados del siglo pasado, al menos para el concepto de *autarquía*, aún en proceso de cristalización. Dicha novedad, manifestada parcialmente por el desconocimiento de la *Academia*, supone una historicidad propia de las voces a las cuales apelaba el autor, habilitando a una indagación histórica de aquellos procesos sociales sintetizados en conceptos ⁽²⁾ que, luego, se convertirían en categorías ius-historiográficas ⁽³⁾.

Con dicha precisión histórica-conceptual puede volverse al problema categorial que planteaba Altamira para analizar la teoría y el presupuesto historiográfico que se escondía tras dicho modelo analítico. En su estudio aparecía como clave la voz *descentralización*, que se encontraba en el título del trabajo y que más adelante sería definida como la potestad de « transferir a diversas corporaciones u

(1) R. ALTAMIRA Y CREVEA, *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español (siglos XVI a XVIII)*. Estudio preliminar de María Rosa Pugliese, Buenos Aires, ed. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2011, p. 68.

(2) R. KOSELLECK, *Futuro pasado*. Para una semántica de los tiempos históricos, Barcelona, Paidós, 1993, pp. 105-126.

(3) A.M. HESPANHA, *Categorías*. Uma reflexão sobre a prática de clasificar, in « Análise Social », XXXVIII, 2003, 168, pp. 823-840.

oficios *parte de la autoridad* que antes ejercía el gobierno supremo del Estado » (4). Como puede advertirse, en su enunciación presentaba al Estado como una totalidad preexistente a toda entidad, incluidas las regiones, municipios y provincias — de otra forma no operaría una transferencia. Es que la descentralización sólo estaba habilitada luego de acontecido un proceso inverso — centralización —, que por su carácter traumático, había sido naturalizado, imponiendo una mirada *reificadora* del Estado-nación como ámbito lógico de imputación de la soberanía en todo tiempo y lugar (5).

La fuerte carga ideológica que supone el recurso a los conceptos de descentralización y de autarquía, despierta una inquietud por el conocimiento de su temporalización, la cual sintetiza la relación entre decurso histórico y emergencia conceptual. A partir de ello, y dada la particularidad que asumieran los procesos de construcción estatales en las diversas regiones del mundo occidental, algunas de las cuales han sido claves para el análisis de la nada pacífica acción centralizadora (6), en este trabajo se tomará como marco de observación la particular experiencia vivida la Argentina entre los años de 1860 y 1940, observando la mutación conceptual que permitiría la legitimación de las nuevas estructuras del Estado central.

Dicho recorte temporal es impuesto por un consenso historiográfico proveniente tanto de la historia social como política (7), los cuales han descripto hondamente los despliegues institucionales que el Estado-nación, hasta ese entonces inexistente, realizaría en el territorio que conformaría la Argentina. A su vez, desde la historia

(4) ALTAMIRA Y CREVEA, *Autonomía*, cit., p. 69.

(5) Sobre el carácter traumático del solapamiento conceptual ver: E. PALTÍ, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, ed. Siglo XXI, 2007, p. 161.

(6) Referencia obligada constituye el trabajo de S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia, I. La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, Giuffrè, 1994; ID., *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia. II. Dalla contestazione al consolidamento*, Milano, Giuffrè, 1996.

(7) J.C. GARAVAGLIA, *Construir el estado, inventar la nación. El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX*, Buenos Aires, ed. Prometeo, 2007; O. OSZLAK, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, ed. Ariel, 2012; D. ROCK, *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*, Buenos Aires, ed. Prometeo, 2006.

del derecho se puede utilizar dicho zócalo de saber historiográfico para acompañar y comprender la dialéctica estatal en relación con la reforma de los saberes sobre el derecho constitucional-administrativo de las Universidades argentinas, viendo a estas últimas como lugar de exposición y uso de nuevos conceptos que el Estado requeriría para afirmarse. Como consecuencia de ello, metodológicamente, aquí se tomará como punto de partida e indicador la reordenación semántica de los conceptos de autonomía, centralización, descentralización y autarquía, operada en el campo del derecho administrativo, en relación con el proceso de legitimación del Estado-nación. Es así cómo, desde las categorías teóricas que dicha disciplina desarrollaría, se pueden analizar paralelamente los acontecimientos, volviendo al derecho escrito en dicho período un índice, pero que, a su vez, tendría impacto en las instituciones académicas y políticas que aseguraron el proceso de construcción estatal (8).

II. Autonomía y centralización *en el lenguaje político y constitucional* (1860-1900)

El año de 1860 es especial para comenzar una historia que exhiba el proceso de construcción del Estado-nación cuya consolidación se exhibiría a partir de las primeras décadas del 1900. En términos constitucionales, esa fecha es altamente productiva, porque marcaría la incorporación de la secesionista Buenos Aires al proyecto constitucional que hacia 1853 había conformado una Confederación y de la cual dicho estado provincial, con su propia constitución — sancionada en 1854 —, había permanecido alejada.

Asimismo, es un período que exhibe el uso constante en los textos académicos — constitucionales y administrativos — de la voz *centralización* a la que se opondría la *autonomía local*. La primera de ellas actuaría como una herramienta jurídica para conformar el Estado central, evidenciando el rol fundamental que dicha palabra,

(8) En este punto, tal como advertía Koselleck, «un concepto no es sólo indicador de los contextos que engloba, también es un factor suyo. Con cada concepto se establecen determinados horizontes, pero también límites para la experiencia posible y para la teoría concebible», KOSELLECK, *Futuro*, cit., p. 118.

vuelta concepto por su anclaje histórico, poseería en los proyectos intelectuales que bregaron por un diseño constitucional presidencialista. Mientras que la *autonomía* sería actuada como una resistencia local — provincial —, principalmente de parte de Buenos Aires, a la construcción de dicho poder central. Ahora bien, para dar cuenta de la densidad que cargaban los conceptos en dicho tiempo debe retrotraerse la mirada hacia algunas décadas previas para hallar la génesis y observar la lógica que fungiría como límite de lo decible y pensable ⁽⁹⁾ en el debate administrativo que recorrería el período señalado.

1. *Centralización y Constitución: las Bases de un problema (1852-1860).*

La consecuencia inmediata de los procesos independentistas transatlánticos sería la actualización del problema de la soberanía. Precisamente, la formulación de un nuevo orden bajo el esquema de una soberanía residente en los pueblos, la nación o el pueblo daría lugar a múltiples disputas particulares de cada espacio americano ⁽¹⁰⁾. En el caso de las provincias unidas del Río de la Plata, la soberanía se vincularía con el proceso de territorialización en relación con el poder local, donde se vería como problemática principal tanto a la *autonomía* como a la *centralización*. Esta cuestión, que adquiriría un fuerte potencial de conflicto político entre diversas facciones, había para 1852 recorrido más de 40 años de proyectos constitucionales que terminaban, irremediabilmente, en fracasos. De dicha experiencia, no obstante, resultarían dos conceptos claves que representarían posiciones antagónicas y que marcarían el punto de partida para el proyecto constitucional de 1853: unitarismo y federalismo.

Si bien dichas voces condensaban mucho más que una volun-

⁽⁹⁾ M. ANGENOT, *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*, Buenos Aires, ed. siglo XXI, 2010, p. 38.

⁽¹⁰⁾ N. GOLDMAN y M. TERNAVASIO, *Construir la república. Semántica y dilemas de la soberanía popular en Argentina durante el siglo XIX*, in « Revista de sociología e política », XX, 2012, 42, p. 14.

tad puramente federativa o centralista ⁽¹¹⁾, a los fines de este ensayo pueden caracterizarse, apelando a extremos típico-ideales, de la siguiente manera: por una parte, los llamados «unitarios», representaban la voluntad de unificar el espacio y la soberanía — considerada «una e indivisible» — bajo la preeminencia de Buenos Aires — antigua capital virreinal — por sobre el resto de los pueblos rioplatenses, lo cual implicaba una tendencia centralizadora. Por otra, su par opuesto, estaría personificado por otra propensión que, no obstante ser más autonómica y confederativa, utilizaría la fórmula «federal» ⁽¹²⁾, presentando como núcleo común a sus partidarios, la equiparación de todas las ciudades en cuanto al ejercicio del poder, rompiendo así con la presión centrípeta de los unitarios ⁽¹³⁾. Esa experiencia que era dinamizadora de acuerdos parciales y guerras internas sería determinante para la lectura y propuesta del modelo constitucional a seguir.

En ese sentido, Juan B. Alberdi, uno de los proyectores de la Constitución de 1853, planteaba, en un intento conciliador, que dichos conceptos no eran *per se* contradictorios. Así, entre los argumentos expuestos en las *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* señalaba que de la misma manera que una fuerza centrífuga mostraba rasgos provenientes del «germen de libertad y de independencia locales depositado en las costumbres de los pueblos españoles por las antiguas instituciones de libertad municipal» ⁽¹⁴⁾; también existía una unidad común dada por la organización virreinal que exhibía esa otra

⁽¹¹⁾ J. GELMAN, *Unitarios y federales. Control político y construcción de identidades en el primer gobierno de Rosas*, in «Anuario IEHS», 19, Tandil, 2004; E. BARBA, *Unitarismo, federalismo, rosismo*, Buenos Aires, 1972.

⁽¹²⁾ J. C. CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel, 1997, p. 140.

⁽¹³⁾ N. SOUTO, *Unidad/Federación*, in *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, a cura di N. Goldman, Buenos Aires, Prometeo, 2008, pp. 175-193.

⁽¹⁴⁾ J. B. ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, in *Organización de la Confederación Argentina*, T. I, Besazón, 1858, p. 78.

potencia centrípeta del Virreinato, la Intendencia y la Gobernación (15).

La apelación a la historia era clave y ella permitía, también, juzgar las peripecias vividas en los últimos 40 años previos a su escritura. El autor de las *Bases* remarcaba, en una línea hermenéutica cargada de un potente historicismo (16), que los anteriores intentos de sanción constitucional habían experimentado la pulsión absoluta de tan sólo una de dichas fuerzas, condenándolos a la frustración. Por un lado, el unitarismo que se había manifestado en la asamblea constitucional de 1824-1827, con fuerte sesgo centralista, miraba a Francia desconociendo las razones históricas de libertad comunal, hallando allí la fuerte resistencia que culminaría en el rechazo al proyecto y la consiguiente secesión (17). Por su parte, la otra opción había radicalizado un disenso constante que llevaba a una actuación pactista entre espacios siempre independientes entre sí, sin posibilidad de una unión superadora. De esta forma, para Alberdi, las causas de las ruinas constitucionales se debían, en gran parte, a la imposibilidad de pensar en clave histórica y física el territorio — ambas condensadas en unas costumbres de los pueblos que había que analizar para luego modificar (18). La lógica imponía, entonces, que en adelante los proyectos constitucionales debían estar a la mira de la centralización o descentralización — como contraparte conceptual tendiente al autonomismo — como caracteres que debían ser reconocidos más que teorizados, y armonizados más que impuestos, por el legislador constitucional.

Sin embargo, para ese legislador ideal no todo era una observación de tipo histórico-territorial. La armonización supondría también una fuerte razón política proyectiva que marcaba el problema

(15) Ivi, p. 79.

(16) Clara consecuencia de la declarada lectura febril de Savigny mediado por Lerminier, que ya se declaraba en el prefacio del « Fragmento preliminar al Estudio del Derecho » de 1837. Sobre dicho aspecto ver E. ZIMMERMANN, *The education of Lawyers and Judges in Argentina's Organización Nacional*, in *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America*, a cura di E. Zimmerman, London, Institute of Latin America Studies, 1999, p. 113.

(17) ALBERDI, *Bases*, cit., p. 75.

(18) O. TERÁN, *Escritos de Juan Bautista Alberdi. El redactor de la Ley*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1996, pp. 22-25.

de la forma de organización del poder en el futuro ⁽¹⁹⁾. Ello se veía reflejado en una apretada síntesis donde el autor señalaba:

De las tres *formas* esenciales de gobierno que reconoce la ciencia, el *monárquico*, el *aristocrático* y el *republicano*, este último ha sido proclamado por la revolución americana como el gobierno de estos países. No hay, pues, lugar a cuestión sobre forma de gobierno. [...] La *federación* ó *unidad*, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí ⁽²⁰⁾.

A las condiciones históricas y físico-sociales se unía un nuevo vector. La entrada en escena de la forma de gobierno reenviaría el tema de la centralización o autonomía a la clave política que estructuraría el futuro de la república posible. El interés del proyecto de Alberdi se centraría en establecer una figura presidencial fuerte que centralizara la dispersión provincial creando una nación a la vez que reforzara las instituciones. Este principio presidencialista, no obstante, parecía entrar en contradicción con el republicanismo soñado, ya que el mismo limitaba peligrosamente con un modelo monárquico que despertaba el temor al despotismo. Para ello, se daría un uso novedoso al concepto de republicanismo que, como lo señala Natalio Botana, por un lado, « más que un equilibrio entre poderes institucionales, [...] expresaba un equilibrio histórico en procura de la unidad política » ⁽²¹⁾; y por otro lado, reposaría en la democracia de hombres virtuosos como principio representativo — donde la virtud luego se tornaría una restricción — y no en el carácter hereditario del cargo ⁽²²⁾.

El primer tópico se presentaría vinculado a la centralidad-

⁽¹⁹⁾ Desde el plano intelectual Alberdi se mostraba muy conforme con la lectura de Pellegrino Rossi, quién miraba favorablemente la razón centralizadora. No obstante lo cual desde el plano práctico, el desengaño que el año 48' había llevado a los que miraban Francia alentadoramente, se volcarían rápidamente hacia el orden norteamericano y por el modelo chileno.

⁽²⁰⁾ ALBERDI, *Bases*, cit., p. 74.

⁽²¹⁾ N. BOTANA, *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Edhasa, 2013 [1983], p. 292.

⁽²²⁾ N. BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Edhasa, 2012 [1971], pp. 46-49.

autonomía, y allí las estructuras conceptuales recurrirían a una dinámica temporal que permitía unificar la carga histórica y la esperanza de futuro. Mirando hacia el pasado decía Alberdi que « las cosas felizmente nos traen hoy al verdadero término, al término medio, que representa la paz entre la provincia y la nación, entre la parte y el todo, entre el localismo y la idea de una República Argentina » (23). La historia y el carácter físico del territorio evidenciaban la necesidad de un *término medio* que, como un « espacio de experiencia » debía guiar la aún inexistente República Argentina, pensada tan sólo como un « horizonte de expectativa », cifrado en el uso, no casual, de la voz *idea* (24).

La organización política venía a ser un molde de futuro en el cual debía volcarse negocialmente ese pasado que tantos problemas había presentado. La figura centralista, entonces, se justificaba apelando al pasado y al futuro en una doble acción. Por un lado, como reconocimiento de, al menos, una porción de carácter unitario que había recorrido la historia rioplatense pero también como efecto tendencial hacia una armonía que — superando ese mismo pasado — veía a la nación como destino. Destino que al presentar al presidencialismo centralista como resultado de un acuerdo — sistema mixto: unitario-federal — volvía superflua la disputa que había marcado los 40 años de historia previa a la constitución.

No obstante lo expuesto, el paso del tiempo que veía al pasado como germen, despertaría hacia el futuro la necesidad de una defensa frente al peligro de caer en un despotismo inherente al ejercicio de una magistratura unipersonal con fuerte tendencia centralista. Allí, la Constitución jugaría un rol fundamental. En el armado constitucional la figura presidencial no dependería de la capacidad de gobierno del sujeto sino de su rol institucional, siendo por su elegibilidad y sus atribuciones legales, limitado por el texto magno (25). Cerraba así una lógica de reconocimiento histórico y un cifrado institucional proyectivo que, frente al despotismo, colocaba el respeto y la sujeción a la Constitución y sus instituciones.

(23) ALBERDI, *Bases*, cit., p. 84.

(24) KOSELLECK, *Futuro*, cit., pp. 333-357.

(25) BOTANA, *El orden conservador*, cit., p. 44.

En esta instancia, y frente a los dispositivos de defensa que merecía la figura presidencial, cabe preguntarse, ¿Por qué, incluso frente al riesgo del despotismo, era necesaria una centralización bajo cabeza de un presidente? La idea de progreso era una respuesta inmediata, ya que, tal como lo señalaba Alberdi, se estaba en presencia de un nuevo interés constitucional, que dejando de lado al primer constitucionalismo que reclamaba libertades, buscaba una formación estatal para el crecimiento *económico* ⁽²⁶⁾. La nación necesitaba desarrollarse e integrarse para crecer y el orden institucional era preeminente en este pensamiento. Sin él no habría desarrollo y a esto debía apuntar la nueva Constitución. Consiguientemente, la Constitución era mucho más que un simple texto organizador de las instituciones, era un instrumento del desarrollo económico.

Este esquema poseería dos efectos principales. En primer término, el discurso político-constitucional presentaría a la organización del poder administrador como un epifenómeno del principal debate por las formas de gobierno, lo cual encorsetaba el debate en términos eminentemente políticos. En segundo lugar, y como consecuencia de la preeminencia política, la Constitución no sería suficiente para construir el Estado nacional, con lo cual, muchos disensos en torno a la autonomía provincial — sobre todo por parte de Buenos Aires — continuarían, dentro y fuera de los debates académicos del derecho administrativo y constitucional, marcando la pauta durante el período. Ambas cuestiones permiten ingresar, ahora sí, en la dinámica del saber-poder político-administrativo para luego observar los límites y desbordes políticos.

2. *El lenguaje constitucional y el derecho administrativo (1868-1900).*

Los postulados del proyecto alberdiano cobrarían sustancia performativa en el texto constitucional de 1853. En medio de una política continuada por la guerra — Cepeda en 1859 y Pavón en

⁽²⁶⁾ Al hablar de los fines de la constitución argentina comparándolos con los de la revolución decía: « los fines políticos eran los grandes fines de aquel tiempo; hoy deben preocuparnos especialmente los fines económicos », ALBERDI, *Bases*, cit., p. 66.

1861 —, Buenos Aires revisó dicho texto y, luego de algunas modificaciones, había adherido a la Constitución. A través de un triunfo en la última de las citadas batallas, la antigua capital virreinal conquistaba la preeminencia por sobre el resto de las provincias. En ese contexto político, los lenguajes constitucionales y las lógicas inmersas en los textos de Alberdi, Sarmiento y los constituyentes no dejaban de resonar en los oídos de los juristas quienes buscarían una ampliación del debate político en los ámbitos de enseñanza jurídica; preocupación ésta, que actuaría como motivación para el estudio del derecho público en la Universidad de Buenos Aires.

Una breve reseña de los cambios producidos en los planes de estudio de dicha institución da pie para la evaluación del contexto de producción de toda una bibliografía de esa novedad que era el derecho administrativo. Siguiendo a Zimmermann, el período post-rosista que se inaugura con la Constitución daría lugar a una mutación de los sistemas de formación de abogados. A partir de 1861, con el arribo de Juan María Gutiérrez, se dejaría atrás el sistema de enseñanza fundado en la doble cátedra de Derecho Natural y de Gentes, por un lado, y Derecho Civil por otro, incorporando nuevas materias, mediante las cuales se pretendía modernizar dicho formato, incluyendo entre ellas la primera cátedra de Derecho Constitucional en el año de 1868 ⁽²⁷⁾. Esta introducción se entiende en una reforma global que incluiría también el no menos significativo cambio del nombre de la institución, la que hacia el año 1874, dejaría de llamarse Departamento de Jurisprudencia para convertirse en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Ahora bien, como advierte Buchbinder la introducción de estas materias no rompería con un esquema pensado para la formación de profesionales liberales con poca inserción en el campo administrativo, volviendo el tema constitucional una novedad donde principalmente participarían aquellos volcados a la política ⁽²⁸⁾.

En cuanto al derecho administrativo, tal como precisó Díaz

⁽²⁷⁾ ZIMMERMAN, *The education*, cit., p. 113.

⁽²⁸⁾ P. BUCHBINDER, *Formación de sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las facultades de derecho, 1890-1912*, in «Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'», 37 (2012), pp. 118-119.

Couselo en su estudio pionero sobre la materia, en el año de 1868 se creó la « Cátedra de Derecho Constitucional y Administrativo » la cual estaría unificada hasta 1875, cuando fuera dividida a los efectos de la enseñanza bajo la titularidad de un solo profesor, quien debía impartir Derecho Constitución en cuarto año y Derecho Administrativo en quinto. Esta estructura de enseñanza permanecería durante el siglo XIX y principios del XX lo cual demoraba la adquisición de una autonomía didáctica, la cual se debía, en parte, a las « invasiones del derecho constitucional » que la materia recibiría ⁽²⁹⁾.

Esa *invasión* no tenía nada de extraña desde los presupuestos teóricos desde los cuales se partía. Entre las pocas obras que se contaban de la materia surgía el nombre de Colmeiro — tratadista español — pero el carácter de « derecho administrativo argentino » dependía de la lectura, principalmente, de los textos de Alberdi. Ello así, ya que el jurista tucumano había colocado en las *Bases*, a este derecho como uno de segundo orden subordinado a la lectura constitucional: « Los artículos de la constitución, decía Rossi, son como cabezas de capítulos del derecho administrativo » ⁽³⁰⁾.

La tratadística utilizada en la Universidad de Buenos Aires exhibiría dicha lógica, y a la hora de pensar la organización administrativa no se separaría de los principios constitucionales. El primer texto de la especialidad, titulado *Derecho Administrativo General y Argentino*, escrito por Ramón Ferreira en 1866, trataba el problema de la centralización en el apartado correspondiente a la « forma de Gobierno ». Con clara dependencia historicista la disquisición reproducía el sistema alberdiano destacando que « La constitución de la República Argentina tiene un carácter mixto federal-unitario; y es el resultado de la experiencia de más de 40 años, y de otros ensayos que ha hecho de constituciones » ⁽³¹⁾. En ese marco, advertía que « la forma republicana puede ser *unitaria* o

⁽²⁹⁾ J. M. DÍAZ COUSELO, *Panorama histórico del Derecho Administrativo argentino (1866-1950)*, in « Revista del Instituto de Historia del Derecho », 25 (1979), pp. 172 y 175.

⁽³⁰⁾ ALBERDI, *Bases*, cit., p. 73.

⁽³¹⁾ R. FERREIRA, *Derecho administrativo general y argentino*, Buenos Aires, Imprenta P.E.Coni, 1866, p. 9 (se actualizó la ortografía).

federal y aún mixta. La primera es cuando todo el ejercicio de los poderes políticos se centraliza y reside en un punto y en unas mismas autoridades [...] En la segunda se reservan una parte de la soberanía para gobernarse con independencia » (32). Este último concepto reenviaba — sin mencionarlo — a la autonomía, que se hallaba entroncada en el carácter federal.

Bajo dicho paraguas teórico abordaba el problema de la centralización diciendo que « la centralidad es otra condición inherente a la buena administración; porque es indispensable en algún grado, aunque su aplicación esté sujeta a modificaciones muy variadas; hablamos en general sin describir su radio, reconociendo su necesidad y utilidad, y siempre que no toque los extremos; porque la demasiada centralización puede convertirse en instrumento de despotismo y tiranía, como la demasiada falta en anarquía » (33). El discurso tópico político-constitucional que relacionaba centralización con despotismo y su ausencia con la anarquía (34), exhibía a las claras un límite de lo decible en el contexto de producción de dicha obra. Incluso leyendo a Tocqueville, y reconociendo la diferencia entre una centralización gubernativa y otra administrativa, Ferreira decía: « pero no admitimos la abstracción absoluta de ambas, ni que puedan obrar en una esfera independiente » (35). El gobierno y la política permanecían atados a esas estructuras históricas y físicas de cada una de las naciones. Como consecuencia existía un límite político a la recepción de la literatura extranjera, que era considerada un ejemplo de la alteridad y su aplicabilidad devenía imposible en las tierras argentinas.

En el mismo registro tópico las conferencias dictadas en la cátedra de derecho constitucional y administrativo, por José Manuel Estrada en los años de 1877, 1878 y 1880, tomarían la forma de un *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo* (1895). En

(32) FERREIRA, *Derecho administrativo*, cit., p. 5.

(33) Ivi, p. 16.

(34) Al menos así lo expresaba Alberdi en un trabajo de 1862 llamado « *De la anarquía y de sus dos causas principales del gobierno y sus dos elementos necesarios en la República Argentina, con motivo de su reorganización por Buenos Aires* », en TERÁN, Alberdi, cit., pp. 183-228.

(35) FERREIRA, *Derecho administrativo*, cit., p. 17.

las lecciones, quien adhiriera a la Constitución Nacional de 1860 y fuera diputado por Buenos Aires entre 1873 y 1876, examinaba la centralización a partir de una pregunta: « ¿El gobierno federal obedece a un principio que puede levantarse a la categoría de doctrina política, o es una combinación que no puede salir, por su propia naturaleza, de la región movедiza y cambiabile de los hechos? ⁽³⁶⁾ » Tras dicha cuestión reaparecía una contemplación más grata hacia la historia que hacia la teoría política, que si bien no estaba ausente en la obra, era tan sólo una referencia para mostrar el carácter particular de la Argentina.

En efecto, una larga respuesta fundaba la preeminencia centralista en clave histórica al decir que:

No obstante la diversidad de corrientes de inmigración que habían poblado las provincias que constituyen hoy la república Argentina; no obstante la independencia relativa en que se encontraban en los primeros tiempos de la colonia, mediaban causas — la conformación del territorio, la unidad de la legislación, la comunidad de intereses, la constitución industrial y mercantil del país — que hacían de ellas una verdadera unidad social. La fundación del virreinato a fines del siglo pasado, transformó esa unidad social en una unidad administrativa ⁽³⁷⁾.

Esa *unidad social*, que transportaba hacia la colonia la expresión de una mítica nacionalidad preexistente serviría de sustento para criticar a las autonomías provinciales ⁽³⁸⁾. Así, decía Estrada en sus clases de la Universidad, « en consecuencia, el derecho público provincial argentino ha nacido de las variantes impresas por las revoluciones al Estado nacional en cuyo nombre fueron destronados los virreyes españoles en 1810 » ⁽³⁹⁾. Llevando a la conclusión, en base a la siempre existente estatalidad nacional, que « la República Argentina no es una Nación compuesta de Estados; es un Estado dividido en provincias » ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁶⁾ J. M. ESTRADA, *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo*, Buenos Aires, Compañía Sud Americana, 1895, p. 289.

⁽³⁷⁾ *Ivi*, p. 291.

⁽³⁸⁾ Sobre la deconstrucción de dicho imaginario nacional ver: J. C. CHIARAMONTE, *Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810*, in « *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. E. Ravignani'* », 1, 1989, pp. 71-92.

⁽³⁹⁾ ESTRADA, *Curso*, p. 293.

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*.

¿De qué servía todo este arsenal histórico que en su texto iría acompasado con la hermenéutica del texto constitucional? Las palabras de Estrada eran terminantes en ese sentido: « Todo conflicto entre autoridades nacionales y autoridades provinciales [...] en las federaciones del tipo de la República Argentina debe resolverse, [...] en ventaja de la Nación. Esta es nuestra ley tradicional, y la única sólida esperanza de un porvenir venturoso para la Nación, y de una existencia robusta para sus instituciones »⁽⁴¹⁾.

Cerraría el complejo siglo XIX la aparición del libro *Derecho Administrativo Argentino*, que si bien fuera publicado en 1902, recogía el último curso que dictara Lucio V. López en la Universidad de Buenos Aires durante el año de 1894. Dicho trabajo resulta fundamental para este estudio, dado que si bien partía de las mismas premisas históricas que hacían a la interpretación del fenómeno de la centralización en el ámbito local, su lectura — por cierto muy erudita del pasado — determinaba una defensa de la autonomía local por sobre la figura centralizada del presidente. Desde el plano metodológico compartía el objeto y método analítico de los autores ya revistados. Así, definía la materia administrativa, amén de incorporar algunos guiños que referenciaban a la teoría de los servicios públicos, como « el desarrollo y la aplicación de los principios del Derecho Constitucional »⁽⁴²⁾. Por otra parte, imponía como método la apelación a la historia, claramente determinado por el capítulo segundo donde desarrollaba la experiencia del espacio local desde una dimensión cultural, institucional y jurídica, apoyando la exégesis constitucional en torno al reconocimiento del pasado. Sin embargo, a diferencia de Estrada que volcaba la balanza del modelo *mixto* hacia la preeminencia de las instituciones del Estado-nacional, López mostraba la importancia de la autonomía local.

Yendo a España para revelar la transferencia de sus instituciones políticas al espacio americano, decía López, « la autonomía local de los distritos, el gobierno de propios como se llamó el gobierno vecinal, fue la cuna de las libertades castellanas y arago-

⁽⁴¹⁾ Ivi, p. 302.

⁽⁴²⁾ L.V. LÓPEZ, *Derecho administrativo argentino*, Buenos Aires, Imprenta de « La Nación », 1902, p. 16.

neas » (43); esta cuestión se volcaría a la hora de pensar los límites territoriales en la exégesis constitucional planteando que « la naturaleza autonómica de los Estados que componen la Nación, ha dado a cada uno de ellos sus límites propios. Algunos han concluido sus cuestiones de límites, tales como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba y esta provincia con la de San Luis » (44). Como consecuencia decía que « en nuestro orden federal, las cuestiones relativas a la división territorial y administrativa corresponden más a los gobiernos locales que al gobierno general » (45). De esta manera, el poder sobre el territorio y la autonomía local se reencontrarían en un fragmento que expresaba la primacía autonómica:

Los autores discuten teóricamente las reglas que deben adoptarse para una buena división territorial. En un estado esencialmente unitario, gobernado bajo un régimen centralista como la Francia, esa regla se comprende; su aplicación es necesaria, la uniformidad de la división territorial es el gobierno mismo del país. En un país como el nuestro la regla de la uniformidad no puede aplicarse ni desarrollarse sino dentro del territorio de cada estado. [...] *La división territorial de los Estados depende directamente de su historia.* [...] Dejemos, pues, que los gobiernos locales hagan esfuerzos dentro de su propio territorio por uniformar sus divisiones territoriales, sin perjuicio de que el gobierno central propenda, sin alterar los límites, a uniformar las divisiones simplemente administrativas que son necesarias para los servicios nacionales (46).

La historia le permitía atacar la pretensión centralizadora y bajo la excusa de la división territorial se buscaba limitar al gobierno nacional, entrando en franca disputa con las razones expuestas por Estrada. Es que la hermenéutica histórica de un proceso que partía desde la transacción política alberdiana, configurada en una mixtura unitaria-federal, daba lugar a cualquiera de las dos conclusiones: centralización o autonomismo. La clave hermenéutica del constitucionalismo operaba por la vía política y caracterizando a la autonomía como un capital puesto en disputa no dejaba escapar al debate de la fórmula misma que lo habilitaba. El pasado político seguiría vigente en la discusión con lo cual sólo desde un exterior a ese

(43) Ivi, p. 40.

(44) Ivi, p. 76.

(45) Ivi, p. 77.

(46) Ivi, p. 78.

zócalo teórico podía resolverse la cuestión que interesaba tanto a Alberdi y a los teóricos de la segunda mitad del siglo XIX.

3. *La aporía constitucional: autonomía y centralización más allá de los textos.*

El debate entre José Manuel Estrada y Lucio V. López exhibía a las claras el rostro bifronte inserto en la hermenéutica constitucional-administrativa. En pocos años la Facultad de Derecho encontraba tendencias y teorías opuestas sobre un pasado vivo en la experiencia política de los teóricos. Es así, que más allá de los textos serían la acción gubernamental, el ejercicio de la fuerza y los acuerdos políticos los que terminarían zanjando una querrela aporética.

Desde el tópico del uso de la fuerza, vale recordar que la razón centralizadora, necesaria para la construcción de un Estado, había partido las posiciones entre dos partidos, el Nacional y el Autonomista, cuyos nombres exhibían a las claras las tendencias que dividían a las élites. Resurgido del debate en el año de 1862 sobre la federalización de la Ciudad de Buenos Aires y la renta aduanera, durante veinte años dicha reyerta habría tomado un cariz eleccionario e intelectual ⁽⁴⁷⁾. El desenlace estaría dado una vez más por la acción militar. La excusa sería la rebelión del gobernador de Buenos Aires, quién se levantaría contra el futuro presidente Roca luego de perdida una elección presidencial. El sofocamiento de esa rebelión por la vía militar zanjaría la cuestión mediante el acto no sólo simbólico de la federalización de la capital por parte del gobierno nacional en 1880 ⁽⁴⁸⁾. Así, la federalización operaría como caso

⁽⁴⁷⁾ Desde el plano intelectual ello se veía expresado en el debate entre Sarmiento con los *Comentarios a la Constitución de la Confederación argentina (1853)* y Alberdi con sus *Estudios sobre la Constitución argentina de 1853*. En la práctica política y la movilización resulta referencia obligada el estudio de H. SÁBATO, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Bernal, Ed. Unqui, 2004; ver, asimismo, ROCK, *La construcción*, cit., p. 134 y ss.

⁽⁴⁸⁾ E. MÍGUEZ, *La provincia de Buenos Aires entre 1880-1943*, in *Historia de la Provincia de Buenos Aires*. T. IV, a cura di J.M. Palacio, Buenos Aires, Edhasa-Unipe, 2013, pp. 15-26.

testigo de la fuerza que volcaría la balanza hacia la figura presidencial.

La estructuración de un orden institucional, que había permanecido hasta dicho momento en una crisis constante por la duplicidad de centros de poder — el gobernador de Buenos Aires y la figura del presidente de la nación —, lograría consolidarse permitiendo la creación de un Estado central. Ello se expondría incluso en la nominación del nuevo partido gobernante — Partido Autonomista Nacional — resultante de un acuerdo, acontecido en 1874, entre las posiciones hasta entonces antagónicas, consolidando su accionar mediante la producción de una hegemonía política otorgada por el acuerdo con fuerzas opositoras blandas y con la relegamiento de aquellos que no se avenían a un acuerdo.

El proceso de centralización se serviría, también, de otros instrumentos, algunos de ellos brindados por la Constitución Nacional, como el caso de la intervención federal, que despertaría varios interrogantes académico-políticos; y, también mediante el despliegue de una armadura de instituciones nacionales como el poder judicial federal y la administración central. De esta forma, como advierte Botana, «este acto de centralización [claro está, que se refiera a términos políticos], consagrado merced a los sucesos del ochenta, está en el origen del control gubernamental que, de allí en más, *se ejercerá sobre todos los habitantes y a escala nacional*»⁽⁴⁹⁾.

Ahora bien, paralelamente al ejercicio interno de acciones políticas que aseguraran la centralización, hacia mediados de la década del 90' del siglo XIX se sumaría un excedente no tematizado y que vendría a socavar las bases de la discusión constitucional: la *cuestión social*. Esta temática que había permanecido ausente en los libros no poseía, empero, ninguna novedad en la teoría jurídica europea. Sin embargo, el apego al modelo alberdiano había cegado dicha preocupación. Es que tal como ha señalado Halperín Donghi, «Alberdi permanecerá sordo a los motivos 'sociales' que estarán presentes en el progresismo económico — como lo están ya en el autoritarismo — de Luis Napoleón. Para éste, en efecto, el bienestar que el avance de la economía hace posible no sólo está destinado a

(49) BOTANA, *El orden conservador*, cit., p. 60; R. HORA, *La política bonaerense: del orden oligárquico al imperio del fraude*, in *Historia de la provincia*, cit., pp. 51-81.

compensar las limitaciones impuestas a la libertad política, sino también a atenuar las tensiones sociales dramáticamente reveladas en 1848 »⁽⁵⁰⁾. En este punto se explica el límite de lo pensable en términos constitucionales-administrativos, que imponía como problema estructural para el desarrollo de la nación la instauración de un gobierno centralizado, el cual actuaría también como solución a la desigualdad social que el crecimiento económico lógicamente impondría.

Esa restricción conceptual estaría reflejada en el armado teórico-metodológico de las obras. Así, por un lado, el recorte del objeto de la materia constitucional-administrativa veía como finalidad de la centralización la solidificación institucional que resumiera los problemas entre gobiernos y gobernantes (federales-unitarios; centralistas-autonomistas), dejando como consecuencia secundaria el carácter altamente excluyente del sistema político-social. Por otro, desde el plano hermenéutico-metodológico, la fuerte apuesta historicista, que reducía la tarea del escritor a una adecuada interpretación de la historia local fundada en la particularidad del territorio y su naturaleza, había velado el ingreso de toda una literatura administrativa europea, que ya había formado su saber en la premura por controlar científicamente el problema social que amenazaba el orden burgués.

En síntesis, puede afirmarse que los conceptos de centralización y autonomía presentaban y resumían esquemas teóricos radicalmente opuestos cuya carga histórica, densidad conceptual y aplicación metodológica en los textos de derecho administrativo los volvía esencialmente políticos. Esa caracterización — política — mostraba el apego a un debate constitucional no saldado que, permanentemente, impugnaría la organización de un Estado central que había retomado para sí el ejercicio del poder. En ese contexto, la aporía del debate encarnado en una lucha facciosa no se vería resuelta por sí misma. Mientras que la fuerza actuaría en la consolidación del Estado-nación en términos político-institucionales, el dislocamiento conceptual traído por *lo social* resolvería la tensión en términos teóricos, al presentar un nuevo problema que volvería

(50) T. HALPERÍN DONGHI, *Una Nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, ed. Prometeo, 2005, p. 60.

vetusto el debate político, requiriendo de un nuevo Estado que aplicara técnicas efectivas para el gobierno de la *sociedad*.

III. Autarquía y descentralización en el lenguaje Científico-Administrativo (1900-1940)

El nuevo siglo vería consolidar un Estado-nación asediado por el problema social, donde las élites ya no necesitarían de la política en las aulas; en su lugar, requerirían de funcionarios para las estructuras estatales, pensadas como medio de contención de un problema de una entidad exorbitante. En ese marco, los debates constitucionales fundados en la centralización y la autonomía quedarían relegados por la penetración de nuevos saberes pensados para hacer frente a la *cuestión social*. Entre ellos, el derecho administrativo encontraría a la ciencia de la administración como una herramienta teórica que redefiniría su objeto y método de estudio, auxiliando a sus especialistas a receptor nuevos conceptos administrativos, en la búsqueda por erradicar el debate político-constitucional de su campo y redefinir el rol del Estado frente a lo social.

Como consecuencia de dicha pretensión dos voces claves — descentralización y autarquía — surgirían como una síntesis de la buena administración, resultando conceptos altamente productivos para la fortificación del Estado central. Ese proceso complejo debe ser analizado al menos en tres momentos: el primero en relación con el cambio en el campo jurídico general que la dimensión social traería; el segundo a partir de la recepción de la ciencia de la administración por el derecho administrativo; y, finalmente, el análisis de la generación de los conceptos antes señalados hacia adentro del campo *ius-administrativo*.

1. *La cuestión social y los nuevos saberes del derecho.*

Desde la historia social se ha señalado que la sintomatología del malestar que, más tarde, sería reconocido como la *cuestión social* se remontaba a 1860, fecha en que se inaugura el proceso de modernización en la Argentina. La modernización traería consigo una novedad en materia de industrialización, inmigración y urbani-

zación de determinadas ciudades — de las cuales Buenos Aires sería una testigo privilegiada —, arrastrando como contrapartida el problema del mundo del trabajo resumido en la potente voz de la *cuestión obrera* ⁽⁵¹⁾. Sin embargo, el problema obrero acarrearía dificultades de una extensión mayor a la relación laboral, exhibiendo los conflictos habitacionales, de salubridad, de criminalidad que se volcarían como una temática pública. Desde un plano teórico puede advertirse que más que la gradualidad del proceso sería la miopía de la concepción del liberalismo clásico la que se vería sorprendida hacia la década de 1890, cuando la crisis económica evidenciara una ya sedimentada politización de sectores obreros que harían fuertes reclamos y manifestaciones otorgándole visibilidad a la problemática social ⁽⁵²⁾.

Ese decurso histórico impactaría también en el campo del derecho, el que sería modificado a partir de los cambios producidos en el espacio universitario. Fruto de la efervescencia social palpable en el devenir cotidiano, hacia el año de 1904 se produjo una huelga de estudiantes que buscaba entre otras cosas modificar la estructura de enseñanza, incorporando nuevas materias e imprimiendo una nueva metodología al aprendizaje del derecho. La disputa, que continuaría hasta la reforma de 1918, se encuadraría en una crítica al modelo de enseñanza de la escuela civilista exegética, al entender que esta última no poseía una dimensión social del fenómeno jurídico, el cual sólo podía lograrse mediante el estudio del derecho ajustado a las *ciencias sociales* ⁽⁵³⁾.

En cuanto al Derecho Administrativo, Buchbinder señaló que

⁽⁵¹⁾ J. SURIANO, *Una aproximación a la cuestión social en Argentina*, in *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*, a cura di J. Suriano, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1-31.

⁽⁵²⁾ J. SURIANO, *El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916*, en « Anuario », 14, Facultad de Humanidades y Artes - U.N.R., 1989/90, pp. 111-114.

⁽⁵³⁾ A.D. LEIVA, *La enseñanza del Derecho y la formación de los juristas en la primera mitad del siglo XX*, en « Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho » 10, Buenos Aires, 2007, pp. 101-115; M. R. POLOTTO, *Hacia una nueva experiencia del derecho. El debate en torno a la enseñanza práctica del derecho en la Universidad de Buenos Aires a comienzos del siglo XX*, en « Revista de Historia del Derecho », 34, Buenos Aires, 2006, pp. 213-239; E. ZIMMERMANN, *Abogados, científicos y estadistas*.

« existía cierto consenso en torno al hecho de que, convertir a la Facultad en un lugar apropiado para la formación de las élites, exigía fortalecer la enseñanza de algunas disciplinas descuidadas hasta entonces como las vinculadas con el Derecho Constitucional o el Administrativo »⁽⁵⁴⁾. Frente a tal sentencia exploratoria, cabe preguntarse ¿cómo se manifestaría el fortalecimiento del Derecho Administrativo? Ello implica observar la relación que el mismo establecería con las demás disciplinas jurídicas, la finalidad de la materia para los alumnos y el perfil que debía imprimir sobre los nuevos abogados-estadistas.

En cuanto al primer tópico, cabe advertir que mientras que la reforma de los planes de estudio despertaría principalmente el interés por los vacíos que había dejado el derecho civil en materia laboral o la limitación del derecho penal frente al avance de la criminología positivista⁽⁵⁵⁾, cuestiones, ambas, claramente ligadas a la comprensión de la sociedad; el derecho administrativo cobraría su fuerza en la necesidad de estructurar el par lógico contra-conceptual necesario para dichas reformas: el Estado. Así, compartirían un mismo objetivo pero diverso objeto. En ese sentido, el Estado se volvería fundamental como herramienta de organización y puesta en marcha de los dispositivos generados para contener la *cuestión social*⁽⁵⁶⁾. De esta forma, la buena administración sería un brazo ejecutor de las acciones confiadas a un ente de igual tamaño e importancia que *la sociedad*, al que se le encargaría la actualización práctica de la legislación reformista.

Como consecuencia de ello, el Estado requeriría de una masa de agentes, caracterizada como una incipiente burocracia especializada⁽⁵⁷⁾. Rápidamente los docentes tomarían conciencia de ello.

Debates sobre la enseñanza jurídica en la Argentina del primer centenario, in « ciencia hoy », 119, Buenos Aires, 2010.

⁽⁵⁴⁾ BUCHBINDER, *Formación*, cit., p. 122.

⁽⁵⁵⁾ R. SALVATORE, *Criminología y cultura estatal*, in *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural argentina, 1829-1940*, a cura di R. Salvatore, Barcelona, ed. Gedisa, 2010.

⁽⁵⁶⁾ No puede pensarse esta relación sin una referencia obligada a la obra clave de P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, il Mulino, 1987, especialmente, capítulos III-V.

⁽⁵⁷⁾ SURIANO, *El estado*, cit., p. 110.

Una mirada sobre los textos del siglo XIX exhibe que hasta ese momento no había una preocupación similar. Es decir, éstos estaban destinados a un conocimiento asistemático y asociado a un interés particular que quedaba retirado frente al rol central de producción de abogados-litigantes. Ferreira, en efecto, en su trabajo de 1866, luego de exponer una doctrina extranjera menor, señalaba que « mostramos sólo el campo a los estudiantes para que leyendo en obras más extensas completen su instrucción »⁽⁵⁸⁾. La contracara de dicha pretensión estaría exhibida, a comienzos del siglo XX, por la reivindicación que de la materia haría el catedrático Dr. Adolfo Orma y que serían recogidas en una obra escrita por sus alumnos Quirós y Emiliani. Citando a Colmeiro, advertía que « entre nosotros el Derecho Administrativo, con su carácter e importancia universitarios, responde a la preparación científica y en parte profesional de los alumnos de la Facultad de Derecho, en donde se reclutan por modo natural las gentes llamadas a influir en la política desde los partidos, y sobre todo donde se recluta el personal de funcionarios administrativos en su mayor parte »⁽⁵⁹⁾.

Finalmente, resta observar el perfil que la materia buscaba imprimir en los alumnos que formarían esa masa de funcionarios estatales. Éste sería una consecuencia directa de la reconfiguración de la disciplina vista en relación con las demás materias y también de las soluciones propuestas a los requerimientos sociales. La erradicación de la política clásica vehiculada por disciplina constitucional y la consolidación de la científicidad administrativa, se volvería una tópica central en los discursos expuestos por los autores⁽⁶⁰⁾. Por ejemplo, en 1929 Rodolfo Bullrich decía: « Los hombres de la

(58) FERREIRA, *Derecho administrativo*, cit., p. 17.

(59) H. QUIRÓS Y R. EMILIANI, *Derecho administrativo — teniendo por base las conferencias del catedrático titular de la materia Dr. Adolfo Orma*, T. I, Buenos Aires, Ed. Valerio Abeledo, 1902, p. 45.

(60) El proceso de desprendimiento de disciplinas previas que subsumían al derecho administrativo, fue un proceso especial en la construcción de cada Estación dependiendo de su tradición iushistórica. Por ejemplo en el caso alemán el proceso estuvo marcado por la separación del sistema político-jurídico de la cameralística, mientras que en Argentina ello tendría una razón de abandono político de parte del derecho constitucional. Esto refuerza la necesidad de un estudio de carácter local entre Estado y derecho administrativo (ver SCHIERA, *Il laboratorio*, cit., p. 125).

administración son técnicos, mientras que la competencia técnica no se exige a los hombres de gobierno [...] En fin, la acción gubernamental está en absoluto imbuida por preocupaciones políticas, mientras que la política es o debe estar en lo posible descartada de la acción administrativa » (61). El funcionariado técnico serviría a un ente no político, en constante actividad, en movimiento, en un hacer que conformaba la razón de la administración, así cerraba Bullrich su *excursus* sobre la función administrativa: « La administración, que está a cargo de los negocios corrientes y ordinarios, que exigen continuidad y regularidad, marcha en virtud de la velocidad adquirida, mientras el gobierno duerme » (62). Una tópica común que llevaría la impronta de una centuria y que mostrarían una porción del Estado autonómica y separada del gobierno, en trabajo y acción constante (63).

Todas estas percepciones radicaban en un cambio fundamental de objeto, de metodología y de escritura que redefiniría para el interior de los textos administrativos la forma de pensar el Estado. Para ello y siguiendo la historia de la Cátedra de Derecho, delineada por Díaz Couselo, queda analizar las estructuras de las obras del derecho administrativo científico, comenzando por Adolfo Orma, quién fuera profesor de la materia en la Universidad de Buenos Aires entre 1896 y 1919, pasando por Rodolfo Bullrich docente de la materia entre 1920 y 1945; y llegando a Rafael Bielsa, docente entre 1924 y 1953. Este último autor, desarrollaría fuertemente el concepto de descentralización y autarquía reflejando el esquema de la *organización administrativa* en la Argentina, el cual se cristalizaría en la doctrina administrativa contemporánea (64).

(61) R. BULLRICH, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, Buenos Aires, ed. Biblioteca jurídica argentina, 1929, p. 14.

(62) *Ibidem*.

(63) Sobre dicha tópica *residualista* de la administración ver: L. MANNORI, *Justicia y administración entre antiguo régimen y nuevo régimen*, in « Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid », 15, 2006, p. 129.

(64) DÍAZ COUSELO, *Panorama*, cit., pp. 177-194.

2. *El «Estado vivo»: Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración.*

Para comprender la aparición de nuevos conceptos jurídicos debe reordenarse el esquema textual y metodológico de la disciplina administrativa a la luz de dos principios imperantes en la época: el cientificismo y el enfoque internacionalista ⁽⁶⁵⁾. En el caso del Derecho Administrativo el segundo sería consecuencia del primero, ya que la discontinuidad con respecto a la hermenéutica puramente *histórica* del constitucionalismo abriría las puertas a un saber del *presente* social-estatal consolidado en otras latitudes.

Efectivamente, a partir de 1902, fecha de publicación de *Derecho Administrativo* de Adolfo Orma, el gran tema introductorio a la disciplina sería la separación del Derecho Constitucional, para afianzar, en su lugar, la relación con la novedosa *ciencia de la administración*. Al respecto, Orma señalaba que «la ciencia de la administración no sólo comprende a la ciencia administrativa, sino también a todas aquellas ciencias, cuyo conocimiento se hace indispensable para el ejercicio de una ordenada administración» ⁽⁶⁶⁾; más adelante, al definir a esta última establecía un principio básico que habilitaba la perspectiva internacionalista, la «Ciencia administrativa es entonces la exposición de principios y reglas científicas permanentes e inmutables aplicables indistintamente a todos los Estados; y que el Derecho administrativo se encargará de regular y aplicar en cada Estado particular» ⁽⁶⁷⁾. Con la supeditación del derecho administrativo a la ciencia de la administración se corría el particularismo histórico-constitucional, viendo una serie de principios científicos como atinentes a todo Estado.

La lectura extranjera, en tanto que científica, debía guiar la explicación y armado del Estado argentino, y para ello, al primer autor que recurriría sería a Lorenz von Stein. Utilizando al teórico alemán realizaría una interpretación científica del Estado. Éste era para el autor un organismo vivo: «El Estado moderno, como Estado

⁽⁶⁵⁾ E. ZIMMERMANN, *Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890-1916*, in «Desarrollo Económico», 124, Buenos Aires, 1992, p. 546.

⁽⁶⁶⁾ QUIRÓS y EMILIANI, *Derecho administrativo*, cit., p. 24.

⁽⁶⁷⁾ Ivi, p. 25.

nacional, se halla constituido en grandes unidades territoriales y étnicas, y de cultura, por lo que requiere un organismo político complejo, y para atender a la conservación de éste, una compleja constitución administrativa » (68). Estado, territorio y población serían un organismo total inescindible. Dada la complejidad que dicho organismo presentaba, la ciencia de la administración se volvía central, existiendo una duplicidad de administraciones para la síntesis entre Estado y sociedad: administración política y administración social. Mientras que la *administración social* tendía a responder a fines específicos que la sociedad requería, la *administración política* tenía una entidad previa y fundamental, ya que su objetivo era « atender a conservar y confeccionar el organismo del Estado, para que éste pueda realizar su fin jurídico » (69).

La ciencia de la hacienda, el gobierno interior (policía) y la ciencia del ejército, importaban acciones de conservación del Estado sin el cual tampoco existiría una población y un territorio establecido, los cuales eran una síntesis de éste. Así lo entendía Orma siguiendo a von Stein y a Krause, al reparar en que « desde el momento en que el Estado vive, no puede concebirse sino viviendo mediante la acción jurídica común, que comprende en una misma dirección psicológica colectiva, a la agrupación humana que forma el centro de su personalidad activa. *El Estado político tiene siempre una población, y aspira, cuando no la tiene ya, a constituir un pueblo* » (70). El organicismo de dicha manifestación permitía lucir al Estado como productor de la población y del territorio, y en última instancia al *pueblo*. Síntesis y confusión que habilitaba a una acción vital donde el Estado se volvía una entidad previa a la población, ya que la misma sólo podía instituirse como sociedad en relación dialéctica. Es decir, la sociedad era en tanto que reclamaba determinados fines solamente asequibles por el Estado.

Estos principios más tarde serían retomados, con una depuración del organicismo, por parte de Rodolfo Bullrich, quien decía: « Entendemos que tal separación es imposible y que lo mejor será considerar el derecho administrativo como una ciencia total de la

(68) Ivi, p. 14.

(69) Ivi, p. 23.

(70) Ivi, p. 16.

administración, en la que intervienen por igual el aspecto jurídico, el sociológico y el político » (71). Bullrich escribía de esta manera, luego de analizar las relaciones de lo sociológico y lo jurídico en la Administración, como también los aspectos técnicos y formales y la separación entre actividad jurídica y social. La *ciencia total de la administración* daba un nuevo corte al derecho administrativo que definía su perfil técnico-jurídico y sociológico en relación de tensión constante con el elemento, necesario, de la política.

Sin embargo, el exponente más importante en cuanto a la ciencia administrativa sería Rafael Bielsa. Hacia 1937 daría a conocer un libro cuyo título *Ciencia de la Administración*, evocando a la *Verwaltungswissenschaft* de Lorenz von Stein, sintetizaba el avance y la cristalización de la relación de esta última con el derecho administrativo. Dicha obra receptaba, asimismo, el positivismo lógico de Kelsen a través de la obra de Merkl, con lo cual daría una *impronta de especialidad*. De dicha conjunción surgiría un pensamiento administrativo que resumía un orden lógico-legal — principalmente constitucional — y una gestión técnica que la ciencia de la administración vendría a explicar y afianzar (72). Esta última era, para Bielsa, una *ciencia política* ya que su contenido era « una política específica de aplicación inmediata a cada objeto o materia de la Administración pública » (73). Autonomizaba así de las ciencias sociales a la administración y al derecho administrativo, cuestión no menor que exhibía la diferencia entre lo social y lo estatal. Asimismo, el derecho administrativo se iría perfilando hacia el normativismo positivista, que miraría a la Constitución como una ley preeminente y hacia la ciencia de la administración como régimen técnico-funcional del Estado. En ese sentido, mientras que la política indicaba los fines sociales y el derecho administrativo brindaba un marco jurídico-moral atado a la constitución, la ciencia de la administración serviría para cumplir las funciones del Estado « con el

(71) BULLRICH, *Curso*, cit., p. 24.

(72) Sobre la relación entre ciencia de la administración y especialidad jurídica del derecho administrativo ver: L. MANNORI y B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 400-413.

(73) R. BIELSA, *Ciencia de la administración*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral, 1937, p. 45.

criterio de la *eficacia* y de la *economía administrativa*»⁽⁷⁴⁾. La regulación de la actividad de la administración pública tendría un carácter científico que impactaría en todos sus campos.

Llegado a este punto puede preguntarse ¿qué relaciones posee todo este *excursus* atinente el campo del saber-poder administrativo con respecto a la centralización, la descentralización y la autonomía? La respuesta debe hallarse en la lectura atenta de las obras. En la *Ciencia de la Administración*, Rafael Bielsa, al hablar sobre la centralización del poder ejecutivo nacional y la descentralización de sus órganos periféricos, decía: «Ahora bien, ¿es conveniente esta descentralización? *A la ciencia de la administración le toca la respuesta*, pero en esa respuesta, según dijimos, no se puede prescindir del sistema constitucional»⁽⁷⁵⁾. De la política y la historia a la administración científica había transcurrido un largo trecho y la hegemonía de esta última establecería algunos presupuestos que se volcarían sobre la percepción del Estado como un fenómeno natural.

3. *De la política a la técnica: autonomía-centralización vs. autarquía-descentralización.*

Las recepciones de la ciencia de la administración por el derecho administrativo estarían moduladas por un zócalo de saberes propio de la ciencia jurídica. Esta condición supone observar en las obras de los tres autores seleccionados la dinámica establecida entre ciencia de la administración y teoría del derecho, para percibir las diversas metodologías que explicarían la centralidad del Estado-nación y darían lugar al uso de los conceptos de descentralización y autarquía.

Comenzando por la obra de Orma, salta a simple vista la gran influencia sociológica, donde el organicismo que predicaba le hacía ver el problema de la centralización-descentralización como una división territorial que era *actuada* por el Estado. Así decía que:

El territorio es uno de los elementos que dan existencia internacional al Estado de derecho, que es el Estado moderno. De aquí, que la manifestación primera de la acción del Estado sobre su base física para la constitución del

⁽⁷⁴⁾ Ivi, pp. 38 y 46.

⁽⁷⁵⁾ Ivi, p. 51.

organismo político, consiste en la adaptación geográfica. Esta adaptación geográfica, se revela en los Estados nacionales, por la distribución de sus funciones en la extensión territorial, que convierte a la tierra en término jurisdiccional ⁽⁷⁶⁾.

Ahora bien, ¿cómo y en qué fundaba dicha operación del Estado? Orma decía: « como el Estado no se concentra en un punto dado de la sociedad, sino que es la sociedad misma organizada [...] es necesario entonces que en toda la sociedad se sienta la acción del Estado, lo que únicamente puede conseguirse con la división del territorio » ⁽⁷⁷⁾.

Sin embargo, la organización de la sociedad respondía a criterios sociológicos que el Estado no podía transponer. Es decir, las cualidades de la sociedad — población, historia, riqueza, medios de comunicación, etc. — determinaban la organización y allí por la vía de la sociología se limitaba esa potencia del Estado. La recepción directa de la sociología particular del territorio local anularía la acción de una ciencia de la administración aplicable a todo tiempo y lugar, que el autor tanto había predicado. Ello era consecuencia de la producción temprana de la obra que podía declarar la cientificidad del derecho administrativo, manteniendo aún una estructura constitucional en clave sociológica. Más allá de esa comprensible contradicción, cabe destacar que el relato sociológico generaba una dicotomía que otorgaba pocas acciones a la intervención de ese Estado-creador. Tardarían algunos años en que ello ocurriera, y vendría necesariamente de la mano de una redefinición conceptual más jurídica que sociológica.

Dicha dimensión jurídica aparecería en la obra de Bullrich. Allí se presentaría una síntesis de las herramientas conceptuales que el derecho administrativo necesitaba para reorganizar lo que el autor comprendería como un caos administrativo que el Estado había heredado de la historia y la política. El capítulo XIII del segundo tomo del *Curso de Derecho Administrativo* de Rodolfo Bullrich, titulado *organización administrativa* ofrecía una relación novedosa sobre la administración, la política y la historia. En dicho trabajo el autor definía la centralización — citando a Hauriou — como « la

⁽⁷⁶⁾ QUIRÓS y EMILIANI, *Derecho administrativo*, cit., p. 48.

⁽⁷⁷⁾ Ivi, p. 49.

creación de un centro que coordina y unifica la acción del Estado mediante la existencia de un personal jerarquizado » (78). Ese carácter *creativo* generaría algunos inconvenientes. En efecto, hablar de una creación o un invento implica la fragilidad de aquello que era o fue inventado, en este caso el Estado central. Con lo cual, la explicación del fenómeno requeriría de una sutileza que permitiera el avance interventor del derecho administrativo sobre la experiencia, — cosa que el modelo de Orma, con un carácter pesimista, impedía — sin conmovir las bases de *lo creado*.

Para ello, Bullrich realizaría una doble operación. En primer lugar, definiría a la acción centralizadora como un acto político. Con lo cual, y dado su interés por deslindar política y técnica administrativa, podía exhibirla como una materia excedente a la ciencia total del derecho administrativo. Recurriendo al esquema de Hauriou, decía que « la función administrativa [...] tiende voluntariamente hacia la descentralización, en tanto que el gobierno, considerado como distinto de la administración, tiene también su función propia, que es la centralización política de la Nación » (79). Pero no todo quedaría allí.

En segundo término, a dicho carácter político — de por sí excluyente de la consideración administrativa — Bullrich sumaría un argumento que miraba hacia una historia teleológica como reaseguro de la centralidad del Estado-nación. Así, explicaba que « al establecimiento de este órgano coordinante o unificador de la acción del Estado se ha llegado a través de la evolución histórica y de la práctica de la vida de los pueblos » (80). Para el caso argentino, advertía que « en determinadas circunstancias se consideró que el país requería poderes ejecutivos fuertes para lograr la unidad y en ese sentido se sancionaron las diversas constituciones hasta llegar a la nos rige que consagra el gobierno federal, en que el Presidente de la República es el jefe supremo de la nación » (81). La historia nacional se resumía en esa evolución que tendía hacia un centro de

(78) R. BULLRICH, *Curso de derecho administrativo*, T. II, Buenos Aires, Biblioteca Jurídica Argentina, 1932, p. 79.

(79) Citado por BULLRICH, *Curso*, T. I., cit., p. 13.

(80) BULLRICH, *Curso*, T. II, cit., p. 79.

(81) *Ivi*, p. 80.

poder inmovible y con dicha explicación obturaba, a su vez, la politicidad inherente a la centralización.

De esta manera, la centralización sería presentada como un proceso acabado y objeto de estudio histórico-político, quedando así a salvo el Estado, y pudiendo el derecho administrativo apropiarse del, hasta ese entonces par antitético: la descentralización. Ésta sería definida como « el sistema opuesto a la centralización. Consiste en la creación de centros en los que las autoridades o instituciones son elegidos por los mismos habitantes del país. [...] Estas autoridades no realizan una acción opuesta a la del gobierno central pero sí independiente y distinta, lo que constituye a dar al régimen descentralizado un aparente aspecto de centralización » (82). En la estructura argumental, la oposición no imponía un ataque al gobierno central, más bien la descentralización requería o suponía a éste.

Ahora bien, el toque de muerte de la descentralización como concepto político — tal como aparecía en Alberdi —, no sería su separación con respecto a la centralización sino su forzada correspondencia con otra técnica organizacional: la *desconcentración*. Decía Bullrich: « No es la desconcentración lo mismo que la descentralización. Aquella consiste en mantener la autoridad de coordinación o unificación del poder central pero acordando algunas de sus facultades a empleados dependientes del poder central [...] La desconcentración significa un paso hacia la descentralización » (83). El orden lógico imponía, entonces, una previa desconcentración, es decir, un otorgamiento de poder por parte del Estado-nación, cosa que luego podía habilitar el nacimiento de una jurisdicción « sin intervención ostensible del poder central ».

Asimismo, la descentralización daría motivo a la aparición de una voz que venía faltando en el discurso constitucional y administrativo, y que reconvertiría el sentido de autonomía: la autarquía. En un párrafo por demás breve, el autor decía que « la autonomía es un concepto de orden político; la autarquía de orden administrativo. Autonomía es la facultad de los estados o instituciones de gobernarse a sí mismos, de darse sus propias normas de vida. [...] Autarquía existe en un establecimiento descentralizado que se ad-

(82) Ivi, p. 82.

(83) Ivi, p. 83.

ministra por sí mismo pero que no tiene la facultad de dictarse sus propias leyes que le vienen de otro poder » (84). Tal como se ve, la descentralización se uniría al concepto de autarquía y reforzaría el carácter administrativo de su semántica mientras que la autonomía por su rol político quedaría por fuera de la ciencia de la administración.

La obra de Bullrich establecería una separación entre técnica administrativa — descentralización, desconcentración y autarquía — y conceptos políticos — centralización y autonomía —, la que permanecería en la estructura metodológica de los capítulos dedicados a la organización administrativa de los siguientes estudios administrativos. Sin embargo, estos últimos conceptos debían ser socavados para reforzar el poder central. Dicha tarea de naturalización de la centralización y de crítica a la autonomía estaría a cargo del principal teórico de la organización administrativa: Rafael Bielsa. Dos obras centrales permiten comprender cómo el impacto del perfil técnico administrativo jugaría hacia el factor centralista de control: la ya citada *Ciencia de la administración* y una obra temprana de 1935 que poseía el nada casual título de *El problema de la descentralización administrativa* (85).

En la primera de esas obras, Bielsa sumaría un rasgo más, que se volvería fundamental en la estructura de la descentralización y la autarquía: el control. Decía hacia 1937 que el « régimen de contralor sobre las entidades descentralizadas es precisamente una de las condiciones esenciales de toda descentralización, y es cabalmente el contralor lo que no se ha hecho efectivo casi, en nuestro sistema, por falsos y erróneos conceptos de la descentralización, o por el supuesto vago (y no siempre sentimental) que aún domina en el concepto de la autonomía » (86).

Lo sentimental de la autonomía sería su factor político, frente al cual se presentaba al control como un efecto de predominancia normativa y científica. Ello así, dado que para el pensamiento del entonces profesor de la materia, permitía mediante la técnica admi-

(84) *Ibidem*.

(85) R. BIELSA, *El problema de la descentralización administrativa*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía., 1935.

(86) BIELSA, *Ciencia*, cit., p. 52.

nistrativa consolidar el respeto a la legalidad, a la vez que afianzaba la eficacia y economía de la gestión pública. Sobre esto último Bielsa resaltaba que «la descentralización debe ser *defensiva*, pero no respecto del contralor del Poder central, sino de la *inmisión política*» (87). Esta última relación le permitía concluir que «sin las vistas electorales que turban la consideración de ella y su solución, puede decirse que en el momento actual todo lo *normativo* es un dique a la arbitrariedad, y que la *eficacia* se pone frente a la democracia, y aun la eclipsa relativamente» (88).

La ciencia de administración excluía lo que, para el autor, era pensado como el mal de la política y dado que la autonomía se volvía un artilugio de los faccionalismos políticos, la organización administrativa expulsaría a dicho concepto de su seno. Así, el jurista santafecino juzgaba que:

Es deplorable convenir en que tanto la 'autonomía comunal' como la impropriadamente llamada 'autonomía universitaria' se tornan para algunos principios sacrosantos, cuando el gobierno central, en ejercicio de su atribución de control e intervención, que es para él un *deber*, como la defensa del *interés público general* (no 'localista' ni gremial), obliga a los entes autárquicos a la observancia de la legalidad. Frente a toda manifestación de contralor se levanta el argumento formal de la autonomía... ¡Hábito extraño, a la verdad, este de invocar la autonomía para librarse del control! (89)

El localismo autonomista ya no se oponía a la centralización; era más bien una anomalía frente al Estado concebido como algo dado. Existía, de esta manera, una reversión del problema y de los supuestos teóricos desde los cuales se partía. La centralización no era un tópico de debate, puesto que era la única organización posible del Estado moderno. ¿A causa de qué el Estado-nacional

(87) BIELSA, *El problema*, cit., p. 23.

(88) Ivi, cit., p. 20. Con claro espíritu schmittiano continuaba Bielsa en el párrafo siguiente: «se advierte que el pueblo se ha cansado ya del verbalismo parlamentario, y de esa inercia legislativa motivada por las oposiciones subalternas de los partidos en lucha, oposiciones estériles cuyas consecuencias inciden desgraciadamente en la gestión del interés público en la vida financiera y en el contralor especialmente. Las dictaduras más o menos francas que han seguido a las crisis del parlamentarismo, son una comprobación irrefutable de todo esto». Así tras la mera eficacia se escondía una reacción hacia el parlamentarismo que en síntesis ya había sido presentado, hacia 1919, por Carl Schmitt como un *romanticismo político*.

(89) Ivi, p. 103.

centralizado se volvía previo e inmovible a toda organización administrativa? Allí, y sin ninguna sorpresa, reaparecía el fin social que había permitido la dislocación política. En un párrafo de síntesis increíble, Bielsa cerraba su estudio sobre la descentralización diciendo:

En el actual 'Estado de derecho', que organiza la protección integral de los derechos esenciales e intereses sociales (bienestar general), la autonomía debe reducirse a los límites compatibles con la autoridad del Estado; ella debe ser puramente *administrativa* (autarquía), y, en lo posible, la designación de los administradores debe emanar del poder central, así realicen éstos una gestión especial de los intereses locales (autarquía territorial) o del servicio público o institucional (autarquía institucional) y ser responsables ante el Poder central por las transgresiones que este poder o autoridad advierta en su contralor constante ⁽⁹⁰⁾.

Lo social rompía con lo político de la manera más reaccionaria. Tras la administración no había gobierno y tras la gestión del problema social la técnica superaba a lo que hasta mediados del siglo XIX era una evidente cuestión política.

En función de lo expuesto, puede observarse como hacia finales de la década del 30' del siglo XX la perspectiva brindada por la ciencia de la administración y la consecuente despolitización de los conceptos clásicos, se reflejaría en una conceptualización técnica que daría lugar a nuevos conceptos: autarquía y descentralización. Estos trasuntarían una idea normalizada de la presencia ubicua del Estado-nación. Pero como correlato de esa idea se redefiniría también el campo semántico que le cabía a los conceptos que anteriormente habían animado el debate constitucional-administrativo. A partir de dicha premisa, puede desglosarse de manera mínima de cada concepto de manera relacional.

En cuanto al par contra-conceptual centralización-descentralización, cabe decir que el mismo quedaría vaciado de uno de sus componentes. La ausencia de la voz « centralización » sería resultado de múltiples factores como el crecimiento del Estado nacional, la presentación del mismo como antítesis de lo social y la imposición de una hermenéutica constitucional fundada en el positivismo nomológico kelseniano. A su vez, como ramificación lógica,

⁽⁹⁰⁾ Ivi, p. 108.

la descentralización vería desplazada su condición política, para ser presentada como una técnica de organización administrativa que, sumada a la autarquía, dependerían del control central para ser eficientes.

Por su parte, la autonomía poseería una doble ruptura. En primer lugar, pasaría a ser considerada de manera negativa, ya que impulsada por el interés faccioso o gremial, atentaba contra el orden institucional. Esa negatividad sólo podía entenderse por la naturalización del Estado central, que veía cualquier impugnación a su poder como una indisciplina y una ruptura del orden. Esa crítica estaba fundada por el aseguramiento del bienestar general, el cual, tal como la « cuestión social » encontraba un solo intérprete y actor: el Estado-nación. En segundo término, dado que la autonomía era un potente y revulsivo concepto político, la creación de todo ente sería presentada como una ramificación del Estado central bajo la forma de la autarquía y la desconcentración. Estas últimas serían el principio jurídico para explicar el despliegue del Estado, tornando a la autonomía en una peligrosa y anacrónica excepción.

A partir de estas nuevas categorías teóricas el control del gobierno central se volvería legítimo ya que la movilización del accionar técnico-científico reforzaría la organización que se desplegaría bajo su paraguas político. La preeminencia del uso de descentralización y autarquía por sobre la autonomía, en el armado de las estructuras administrativas, brindaría una seguridad a la estructura de poder central que radicaba tras dichas operaciones. De esta manera, la desaparición paulatina de la voz autonomía y la aparición constante de la autarquía en textos, decretos y normativas, deviene un indicador de un poder centralizado que se constituiría tras un apelativo técnico escondiendo, así, su profunda acción política.

IV. *Teoría y Estado-nación: derecho, historia y política*

La historia de algunos conceptos básicos que auxiliaron, en primer término, a la constitución imaginaria de un Estado que, hacia finales del siglo XIX, aún no se había consolidado y que, más tarde, operarían en su legitimación práctico-jurídica, requirió de tres elementos — historia, derecho y política —; los cuales no pueden ser deslindados sin caer en trampas disciplinares. Ello así, porque la

consideración conjunta de esas dimensiones permite descomponer los presupuestos teleológicos que la mirada parcial detenida sobre cada uno de dichos elementos genera. Como ejemplo de ello, puede decirse que la contextualización socio-política permite obturar una explicación histórica proveniente de la dogmática-disciplinar del derecho administrativo que, en su análisis particular, ve al proceso de *autonomización* de sus contenidos como un mero avance científico, sin recomponer las causas políticas que habilitarían dicho cambio. A su vez, ello se vuelve aplicable a una historia de la construcción del Estado que sin analizar las herramientas teóricas que se fueron generando para su consolidación cae en una historicidad del uso de la fuerza, descuidando el aparato legitimador que vendría a respaldar e incluso a motivar su accionar ⁽⁹¹⁾.

A pesar de lo expuesto, debe repararse en que la contextualización, por exhaustiva que se pretenda, requiere ser pensada en una causalidad dispersa que se va acompasando en el decurso temporal. En el caso de los conceptos de autonomía-centralización y autarquía-descentralización que incitaron este ensayo, se pudo observar que la síntesis que permitiría el despliegue de estos dispositivos jurídicos no provendría solamente de la violencia Estatal, ni de la formación disciplinar, ni de la necesidad de funcionarios científicos. En su lugar, la misma sólo se haría posible mediante el olvido de la traumática experiencia política que había sedimentado esa formación central, la cual operaría con la explosión de la *cuestión social*. Esto último no es nada banal, ya que a partir de ello se correría una lógica relacional entre estados, provincias y centralidad, fundada en la soberanía, la política y el acuerdo, presentando a dicho debate como vetusto frente a una *terceridad* que dislocaría la estructura de la discusión: la ebullición social y la función del Estado.

La dialéctica hegeliana entre sociedad-Estado se establecería en esta instancia, y este último ya no sería pensado tanto como una entidad política sino como la mediación y ordenación de lo social emergente, toda vez que los reclamos se dirigían a la élites políticas

⁽⁹¹⁾ O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano, Vita e pensiero, 2000, pp. 1-5.

pero, sobre todo, al Estado ⁽⁹²⁾. Así, las aporías que evidenciara el primer derecho administrativo cercano al constitucionalismo se verían parcialmente soterradas bajo una nueva necesidad que concentraría el sentido del Estado en el cumplimiento de *finés* sociales, separados de la política. En esa nueva ordenación, la centralización y autonomía se volverían apéndices de un problema mayor que ya no era la forma de gobierno, ni el desarrollo económico dependientes de la Constitución, sino el gobierno de lo social como tarea del Estado.

De hecho, dicho gobierno de la sociedad requeriría de nuevos conceptos — autarquía y descentralización — presentados como técnicas para volver más eficaz y económica la acción del Estado-nación. Conceptos que se volverían ultra-operativos al ser aplicados por el funcionariado estatal, educado en Universidades que diseminarian los nuevos valores del derecho administrativo científico. La historia conceptual se vuelve así una historia social que actúa como base para el desarrollo de una historia jurídica que explicita los usos políticos de las categorías jurídicas.

En el caso del concepto de autonomía la reducción de su campo semántico poseería una relación inversa al desarrollo de la disciplina administrativa y al nacimiento del campo de un saber sobre el Estado, el cual se perfilaba de manera técnica despreciando el contenido político de todo concepto. Dicha relación exhibiría también su rotulación como concepto nostálgico por parte de los nuevos juristas de un reformulado campo disciplinar del derecho, lo cual era resultado del decrecimiento del debate constitucional frente a la tecnificación administrativa. Así, las formulaciones con pretensiones autonómicas dejarían de jugar un rol fundamental, pasando a ser vistas como unas pretensiones juzgadas anacrónicas — *sentimentales* las llamaba Bielsa — que nada tenían que ver con la ciencia moderna del Estado. La mirada disciplinar del derecho administrativo, que tomaría para sí la hegemonía del saber organizacional,

⁽⁹²⁾ G.W.F. HEGEL, *Principios de la filosofía del derecho*, Buenos Aires, ed. Sudamericana, 2004, IIIra parte, caps. II y III, pp. 183-311; El mejor trabajo sobre la dinámica entre las categorías hegelianas y la emergencia de la cuestión social es, sin lugar a dudas, el estudio de S. CHIGNOLA, *Fragile cristallo. Per la storia del concetto di società*, Napoli, Editoriale scientifica, 2004, especialmente cap. I, pp. 21-189.

teñiría con metáforas negativas, fundadas en una *temporalización* crítica del concepto, a dicha voz otrora imprescindible. Escondiendo tras ello una descalificación de los usuarios de dicho concepto, quienes, por políticos, eran presentados como disgregadores. De esta forma, la autonomía dejaría lugar a la descentralización, a la autarquía y a la desconcentración que, como lenguajes de un — en ese entonces — *presente científico*, obturarían las largas décadas de debate cargadas de cuerpos, batallas e historia.

Si desde el plano pragmático del derecho se volvió fundamental el uso de los conceptos de autonomía-descentralización para la redefinición de un campo de saberes, resta volver brevemente sobre el gran problema metodológico que la historiografía genera al utilizar conceptos cargados de historia sin una analítica de su carga semántica. Recientemente, Zimmermann advertía que hacia finales del siglo XIX « una serie de cambios conceptuales en el vocabulario jurídico permitirían redefinir la esfera de acción estatal en un proceso que sería profundizado en las décadas siguientes »⁽⁹³⁾. La lectura de ese párrafo requiere de una atención que la reflexión profunda del autor supone en el lector pero que muchas veces no se actualiza en la práctica. Es que la mutación de fines puede hacer caer al desprevenido en una falacia histórico-conceptual que naturaliza al Estado. Ello así, toda vez que la voz *redefinición* implica la existencia de un Estado previo con *otros* fines. La experiencia histórica, reconsiderada desde el plano conceptual, muestra, sin embargo, que no sería tanto una *redefinición* sino el proceso de *definición* de los fines los que solapadamente quitarían del centro del debate al Estado central, permitiendo anular la experiencia política, y constituyéndolo como una instancia lógica-natural. Los *fines* cuanto más fundamentales y más extraordinarios refuerzan con más efectividad la *naturalización* teórica dispuesta para enfrentarlos.

Dicha advertencia sobre palabras que se vuelven categorías en la historiografía actual permite volver brevemente sobre el reclamo de Rafael Altamira que abrió este trabajo. La historicidad del autor, quién no casualmente vería con buenos ojos la emergencia del saber científico, incluso en sus viajes hacia la Argentina, exhibe un clima

⁽⁹³⁾ E. ZIMMERMANN, « *Un espíritu nuevo* »: *la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)*, in « *Revista de Indias* », 257, 2013, p. 83.

general de época, el cual desde el derecho iría fomentando nuevos conceptos que se cristalizarían en la *reificación* de Estado. La extensión de esa conceptualización profundamente legitimadora de un orden político se volvería sobre el autor y la novedad de su potencia científica alentaría su queja. Destacar la historicidad de esos conceptos se vuelve, entonces, un indicador que media entre lo decible en un tiempo dado, la epistemología que revestía la posibilidad de un saber y, en última instancia, la operatividad política de los conceptos científico-administrativos.

Es así, que dos cuestiones metodológicas se vuelven importantes en el estudio de la mutación semántica de la autonomía. La primera es una apreciación acerca de la dificultad categorial que rige el estudio histórico, el cual en la búsqueda de una síntesis teórica desplaza un problema del pasado hacia el presente, erradicando la posibilidad de efectuar preguntas que revelen particularidades de ese mundo que se evoca desde las fuentes. Si bien esto ya fue tematizado hasta el hartazgo, la problemática de Altamira permite inquirir acerca de ¿qué relación quedó afuera de su estudio por la utilización de un filtro, ahora comprensible por el devenir del tiempo, claramente inadecuado para el mundo antiguo regimental? ⁽⁹⁴⁾

La segunda cuestión, va más allá de la recepción crítica de Altamira recalando en una problemática del *ars* historiográfico que se vuelca hacia la práctica contemporánea. ¿Qué puertas cierra un armado teórico que comienza a reconocer esa alteridad desde la clave antropológica? ¿Qué estructuras intencionales de nuestro presente se activan en la lectura de las fuentes? Esta reflexión implica una atención que vuelve la historia una particular relación política entre conceptos que ordenan nuestro saber. Su conocimiento y reflexión ameritan lo que Bachelard señalaba como una vigilancia epistemológica, que se habilita entre el silencio y la práctica de la escritura.

Es así, que esa tensión entre pasado-futuro también se hace presente en estas líneas que a medida que son escritas envejecen teóricamente y más que preguntar por el pasado, descansan en una

⁽⁹⁴⁾ P. GROSSI, *El orden jurídico medieval*, Madrid, ed. Marcial Pons, 1996, p. 32.

incertidumbre sobre todo aquello no tematizado que formaba la experiencia de un mundo radicalmente diverso. Esto no es más que una búsqueda por desmontar las categorías conceptuales del presente, la cual se sintetiza en una actividad constante: la persecución de una categoría, de un concepto, de un indicio que deje entrever una racionalidad que permita comprender el pasado. En esa radical actividad del pensamiento, la vuelta no puede sino responder a la nada solapada intención por descomponer las seguridades del presente. En definitiva, cada investigador, en la búsqueda de una palabra clave quiere dejar de caminar tras sus propios pasos.