

2431  
—

# Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

---

---

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

## DIRECTORES

Dr. José León Suárez  
Por la Facultad

Alfredo H. Berros  
Por el Centro de Estudiantes

Carlos E. Daverio  
Por el Centro de Estudiantes

## REDACTORES

Divico A. Fürnkorn  
Mario V. Ponisio  
Por la Facultad

Luis J. Mancini  
Por el Centro de Estudiantes

Francisco A. Duranti  
Por el Centro de Estudiantes

---

Año XVI

Octubre 1928

Serie II, N° 87

---

DIRECCION Y ADMINISTRACION  
CALLE CHARCAS 1835  
BUENOS AIRES

## Información Social

---

Cien años de paz Argentino-Brasileña

Al salir de Ginebra, hacia donde, una vez más, hice un viaje rápido y penoso desde Buenos Aires, para colaborar, modestamente, en la obra de la paz por el derecho, como expresión, no de los tratados, sino de la justicia, recibí un cablegrama solicitándome amablemente un artículo sobre el centenario de la liquidación de una guerra desastrosa entre la República Argentina, llamada entonces Provincias Unidas del Río de la Plata y el ya poderoso y naciente Imperio del Brasil.

Los viajes y mi salud me impidieron intentar obra de aliento, como fuera mi deseo en otras circunstancias, pero aplaudo y secundo con entusiasmo la iniciativa de esta celebración y he improvisado este artículo durante el regreso.

Este es un acontecimiento indiscutiblemente auspicioso en la América Ibérica. Todos los otros centenarios son recordatorios de hechos magnos que quedaron consumados en sí mismos. Este de la paz con el Brasil es más significativo y tiene más trascendencia, pues no se trata simplemente de un hecho pasado en esta misma fecha, sino de un acontecimiento ocurrido durante los cien años comprendidos desde 1828 a 1928.

Este siglo de paz, después de tres de hostilidades entre españoles y portugueses, argentinos y brasileños, paz mantenida a través de dificultades indecibles, representadas por las pasiones absurdas de los pueblos, la incomprensión de los hombres públicos, el error de ligar las cuestiones internas con las externas, cuando no la ambición sin escrúpulos de políticos de ambos países, es una etapa de honor para el Brasil y para la Argentina y una prueba de la capacidad que para gobernarse y entenderse tienen los países iberoamericanos, (si no les maquinan dificultades o no les siembran cizaña desde fuera).

En la imposibilidad absoluta de escribir lo que deseara, me limitaré a algunas reflexiones basadas o deducidas de mis copiosas lecturas de documentos impresos y manuscritos que me han permitido adquirir conocimientos importantes sobre los sucesos y sus causas. Aseguro que todas mis manifestaciones derivan de esa observación y estudio a que me he referido.

Era mi propósito demostrar las ventajas del método del análisis para llegar a la síntesis en la historia de las relaciones diplomáticas argentino-brasileñas; pero la ausencia de mi país y las abrumadoras tareas en Europa me lo impiden. En pocos casos, sin embargo, el

análisis escrupuloso de los hechos apreciados con elevado criterio filosófico, se presta mejor para la aplicación de ese método histórico, preconizado por la autoridad indiscutida de Fustel de Coulanges, que en este de los cien años de paz que van a celebrarse.

Más de una vez las relaciones estuvieron en un hilo; pero la responsabilidad de los hombres que gobernaban; el buen tino de la mayor parte de los dirigentes de la opinión y la tradición de paz que iba haciendo más fuerza, como que es razón acumulada, a medida que los años aumentaban, impidieron la catástrofe. El día que se pueda escribir la historia interna de estas relaciones, los hombres sensatos se santiguarán ante el peligro que corrió la paz entre los dos países y bendecirán a los que sin ostentación y permaneciendo hasta hoy en el anónimo, contribuyeron a salvarla. Sé de un caso en que la guerra se evitó gracias a la indiscreción deliberada y patriótica de un miembro del Congreso. Algún día, otros, si no yo, han de poder contarlo.

Una guerra entre los dos países hubiera sido un desastre iberoamericano. Quizás la integridad e independencia de nuestras repúblicas ha dependido de esta paz. La guerra, en estado latente, continuaría todavía. Ninguno de los supuestos beligerantes hubiera podido tener fuerzas suficientes para conquistar al otro, porque cada uno es lo bastante fuerte para defenderse.

No creo oportuno estudiar los antecedentes y vicisitudes de la guerra, sostenida con tenacidad por ambas partes, por el objeto concreto de la Provincia Oriental. La situación política de los beligerantes era muy distinta durante el curso de la guerra. Mientras el Brasil representaba las características de un Estado regido por un Emperador que todos acataban y respetaban; las Provincias Unidas del Sud ofrecían el espectáculo de la disolución y del caos político, sin la fuerza y prestigio de un gobierno consolidado y obedecido por las diversas gradaciones de los subalternos jerárquicos.

En tan críticas circunstancias internas, la guerra no podía tener probabilidades de mejor solución que la insinuada por la diplomacia británica, consecuente con sus actos anteriores que tuvieron sus primeras manifestaciones durante el predominio de Artigas. La idea británica, en síntesis, era terminar decorosamente la lucha iniciada, en realidad, desde la época de la fundación de la Colonia de Sacramento, por medio de la independencia de la Provincia disputada. Tal procedimiento concordaba con la tendencia nefasta, pero instintiva de los españoles americanos hacia la división y subdivisión de las grandes unidades administrativas coloniales. Satisfacía particularmente, en este caso, el espíritu de franca rebeldía autonómica y federal que exacerbó un Director Supremo que puso a precio la cabeza de un gran caudillo; así como halagaba pequeñas pasiones lugareñas, rivalidades localistas, entre la Provincia Oriental y las Occidentales o, mejor dicho, entre Montevideo y Buenos Aires.

El procedimiento imperialista portugués tuvo como norma llegar a anexarse el territorio oriental del Plata y del Paraguay y, si posible fuera, prolongar el límite del Paraguay por el Paraná hasta el Plata. Estuvieron amenazados de conquista y anexión por la Corte del Janeiro, desde D. Juan VI, no solamente la Provincia Oriental, sino también y en este orden, Paraguay, Misiones, Corrientes y

Entre Ríos!... Subsidiariamente, el procedimiento imperialista consistía en estimular las rivalidades de estas Provincias con Buenos Aires.

Aunque deliberadamente no voy a hablar de antecedentes de la guerra, conviene señalar este que generalmente descuidan los historiadores y que es, sin embargo, la clave que explica la política hispano-lusitana y argentino-brasileña en el Plata en el largo espacio de casi dos siglos, desde 1680 hasta la Presidencia del general Mitre.

Solamente una solidaridad efectiva de todos los elementos activos de las Provincias Unidas, reunidas en un esfuerzo supremo, pudo haber logrado otro resultado, aprovechando las dificultades de diverso orden que ocurrían en el Brasil y sumando simpatías y fuerzas de Inglaterra, Estados Unidos y del mismo Portugal en un momento dado, unidas a las de Bolívar, que pudo y debió concurrir con las suyas, por el solo sacrificio que se hizo de hacerle el gusto con las cuatro provincias del Alto Perú. Pero, eso no ocurría. Nuestro país estaba desquiciado y las pasiones políticas habían llegado al exceso de los desbordes. Pocos pensaban en la patria y muchos en sus facciones y en sus personas. Los caudillos tienen la atenuación de su ignorancia y del reducido campo de visión que, naturalmente, concebían. *Caudillo*, en el significado de aquella época, quiere decir jefe de opinión guiado por más pasiones que razones y con alcances limitados a la jurisdicción de su predominio. Como las ranas que no ven más allá de su charco, los caudillos no tenían en cuenta más que los intereses de la Provincia acaudillada y, a veces, ni siquiera tenían eso, porque en realidad, contemplaban sus intereses personales y el sensualismo de su arbitrario dominio.

Responsables son, por sus errores, los ases unitarios que debieron suspender la aplicación de sus ideas políticas y hasta admitir las contrarias, si con ello podían reunir en una sola dirección las fuerzas del país y las de Bolívar y el resto de la América. Más responsables lo son aún los ases federales que envenenados por sus odios personales contra el núcleo civilizador y brillante que presidía Rivadavia, conspiraron contra el país estando en guerra, restando y sublevando contingentes, para luego, en el gobierno, con infinitas más posibilidades, hacer menos o no hacer más que el gobierno que combatieron ferozmente hasta derrocarlo. La historia no ha dado su fallo en favor de quienes asumieron tan gran responsabilidad y aunque se hayan erigido estatuas *oficiales* a algunos de ellos, son, esas, canonizaciones prematuras, *sujetas a revisión*, como todas las consagraciones que no han sido inspiradas por el juicio imparcial, sereno e ilustrado de la opinión, después de cierto tiempo!...

Pocas veces se dejó constancia más exacta en informes de buena observación diplomática que lo que dijo el representante brasileño en Londres, vizconde de Itabayana, en unos oficios secretos de 19 de febrero, 18 de marzo y 15 de abril de 1826: "Todo lo que los diarios europeos han publicado sobre una liga de las repúblicas hispano-americanas contra el Imperio y sobre la cooperación de Bolívar con las fuerzas de Buenos Aires en la guerra actual, es una pura quimera... Colombia, Perú y Chile son enemigos declarados de Buenos Aires. Bolívar es personalmente enemigo de Rivadavia, el Régulo de Buenos Aires. Esta enemistad proviene del rechazo formal que hizo

Rivadavia de coadyuvar con Colombia... Y fué para vengarse de Buenos Aires que Bolívar constituyó en Estado independiente las cuatro provincias del Alto Perú que eran antes parte integrante del Virreinato de Buenos Aires". Pero, donde el informante demuestra perspicacia es cuando dice: "O verdadeiro auxiliar de Buenos Ayres hé a Inglaterra que quer dar a Montevideo a forma de cidade hanseatica sub a sua protecção para ter ella a chave do Rio da Prata como tem a do Mediterraneo e Baltico". Añade, luego, que Mr. Canning le insinuó "este inicuo proyecto" y para realizarlo quiere ser mediador "y quiere serlo tan a toda fuerza que me intimó que si el Brasil no hiciese la paz con Buenos Aires dentro de un plazo de seis meses, es decir, si no le cede la Banda Oriental, la Inglaterra se declarará a favor de Buenos Aires y contra del Brasil" (1).

Los representantes de Inglaterra en Río de Janeiro y Buenos Aires, señores Gordon y Lord Ponsomby, respectivamente, gestionaron y presionaron a ambos gobiernos para que tranzaran en sus pretensiones e hicieran la paz. Así como en Londres, Inglaterra aparecía en favor de las Provincias Unidas; aquí, en Buenos Aires, Lord Ponsomby, parecía patrocinar al Brasil, en cuanto, desde su llegada, desarrolló la política de convencer al gobierno de que la máxima aspiración debía limitarse a la independencia de la Provincia disputada. Consta, en cartas de don José María Roxas, Presidente de la Cámara de Diputados en 1827, luego Ministro de Relaciones de Dorrigo en 1828, que, inculpándole a Lord Ponsomby de que el objeto principal de la mediación fuera "la independencia de la Banda Oriental para fraccionar las costas de la América del Sud", el viejo aristócrata británico se amostazó y puso en evidencia, con énfasis, la verdad, diciéndole brusca y sentenciosamente: "El gobierno inglés no ha traído a América a la familia real de Portugal para abandonarla; y la Europa no consentirá, jamás, que sólo dos Estados, el Brasil y la Argentina, sean dueños exclusivos de las costas orientales de la América del Sud, desde más allá del Ecuador hasta el Cabo de Hornos". Cuando el gobierno argentino se resolvió hacer la paz aun sin la devolución de la Provincia Oriental, Lord Ponsomby le dijo a Roxas que la paz se haría a pesar de todo. Su afirmación fué esta: "En cuanto llegue al Janeiro, haré ver al Emperador la necesidad de poner término a la guerra; la paz se hará a la entera satisfacción de usted".

Los Estados Unidos inclinaban decididamente sus simpatías a favor de las Provincias Unidas, más que todo por desacuerdo con la forma monárquica de gobierno. El Encargado de Negocios norteamericano en Río de Janeiro, Condy-Raguet, diplomático de carácter difícil que tuvo frecuentes rozamientos con el gobierno brasileño, auspiciaba, en cuanto podía, una paz favorable a los republicanos. En una correspondencia que conozco y que permanece aun inédita a pesar del siglo transcurrido, Condy-Raguet aboga por la paz y le dice a Forbes y otros compatriotas residentes en Buenos Aires, que habiendo fracasado Lord Ponsomby en su empeño de convencer al Emperador que ajuste la paz mediante la devolución de la Provincia

(1) Manuel Rodríguez Gameiro Pessoa, entonces ciudadano y luego barón y más tarde aún vizconde, de Itabayana; notable observador diplomático; hace honor a la historia diplomática del Brasil.

Oriental, procurará, seguramente, otro resultado. Alega después, el diplomático norteamericano, que es discutible que tengan derecho a prolongar indefinidamente la lucha, dos naciones débiles que carecen de marinos y que en definitiva la guerra que hacen es a los neutrales.

Por su parte Rondeau, como Ministro Interino de Relaciones Exteriores, gestionó los buenos oficios de la representación de los Estados Unidos en Río en favor de las soluciones pacíficas que propusiera Lord Ponsomby. En las instrucciones al plenipotenciario don Manuel José García, firmadas por Rivadavia y el general Fernández de la Cruz, ya se prevé la necesidad de trazar el objeto de la contienda y se recomienda al comisionado ajustar un tratado que, además de honorable, "tenga por base la devolución de la Provincia Oriental, o la erección y reconocimiento de dicho territorio en un Estado separado, libre e independiente". Esta última condición era un resultado de los trabajos británicos y de la actitud intransigente del Emperador.

Sabido es que García firmó con el Marqués de Queluz, el Vizconde de San Leopoldo y el Marqués de Macaio, un tratado según el cual nuestro país renunciaba "a todos los derechos que podía pretender al territorio de la Provincia de Montevideo, llamada hoy Cisplatina". Rivadavia, al repudiar este pacto, le llamó "la humillación, el oprobio y la deshonra de la República Argentina". Nunca pudo explicarse satisfactoriamente este acto de García. No lo disculpa ni las instrucciones verbales que, posteriormente a las escritas, dice que recibió, ni menos sus opiniones personales sobre política del Plata, pues es sabido que las del negociador no pueden predominar sobre las de su gobierno. Tampoco puede justificarlo el conocimiento que obtuvo de las tendencias ocultas antiargentinas de D. Pedro Trápani, el agente de Lavalleya. Aun el artículo 4º que reservó expresamente para el dominio argentino la isla de Martín García, es defectuoso porque obligaba al gobierno de su país a desmantelarla poniéndola en el estado anterior a la guerra.

Dorrego, gobernador, designó a los generales Tomás Guido y Juan Ramón Balcarce, para ajustar un tratado preliminar de paz con los representantes brasileños, Marqués de Aracaty, el doctor José Clemente Pereira y el general Joaquín Oliveira Alvares. Ambas partes sabían cuál sería el resultado final del convenio, pero disintieron y discutieron ciertos puntos que con la apariencia de detalles, eran a veces fundamentales y hubieran podido poner en peligro la negociación, a no ser la presión amistosa de Inglaterra y el mutuo deseo e interés de llegar a un acuerdo, aun cuando llevara el carácter de "preliminar". Entre esos puntos pueden mencionarse la forma de la declaración de la independencia de la provincia: los plenipotenciarios brasileños querían que el emperador *declarara* la independencia y la Argentina la *reconociera*. Los generales Guido y Balcarce, con exacta noción de la importancia moral y política de la cuestión, se opusieron, decididamente, aun a costa de romper las negociaciones, porque, como decían, hubiese equivalido a suscribir que no tenían las Provincias Unidas derecho alguno sobre la Provincia Oriental, cuando, precisamente, la convicción de lo contrario las había impulsado a tantos sacrificios durante tres años de guerra.

Otros puntos controvertidos fueron la evacuación brasileña de Montevideo y la Colonia y la Argentina de las Misiones; así como la manera de elegir y funcionar la Convención Oriental que decidiría de sus destinos.

El Brasil temía por la suerte de los orientales que habían estado a favor de la "Cisplatina". La Argentina tenía, a su vez, por la permanencia de fuerzas brasileñas en Montevideo y como garantía pretendía que se le reconociese el derecho temporario de ocupar las Misiones Orientales, pretensión que rechazaban los adversarios como contraria al decoro del Emperador.

Por fin todas esas y otras dificultades se salvaron y el 27 de agosto de 1828 se suscribió la *convención preliminar* de paz que ha regido durante cien años nuestras relaciones sin alcanzarse a firmar la convención definitiva prevista en ella misma, pues la concluida en 1859, con la intervención e inspiración de Andrés Bello, no llegó a ratificarse.

Merece recordarse un párrafo del preámbulo y los dos primeros artículos. Dice aquél que, ambos gobiernos, "deseando poner término a la guerra y establecer sobre principios sólidos y duraderos la buena inteligencia, armonía y amistad que deben existir entre naciones vecinas, llamadas por sus intereses a vivir unidas por lazos de alianza perpetua, acordaron, por la mediación de Su Majestad Británica, ajustar entre sí una Convención Preliminar de Paz que servirá de base al tratado definitivo de la misma, que debe celebrarse entre ambas Altas Partes contratantes." Por el artículo 1º, S. M. el Emperador del Brasil, declara a la Provincia "llamada hoy Cisplatina", separada, para que pueda constituirse en Estado Libre e independiente. Por el 2º, el Gobierno de las Provincias Unidas "concuerdada en declarar por su parte la independencia de la Provincia de Montevideo".

¡Así terminó la lucha de tres siglos iniciada entre Portugal y España por la margen oriental del Río de la Plata!

Del punto de vista brasileño contemporáneo, me bastará citar, sobre esta difícil obra de arte de paz, que fué la convención de Agosto de 1828, la opinión modernísima del ilustrado publicista y ex ministro de Guerra, Hacienda y Agricultura del Brasil Dr. J. P. Calogeras (*A Política Exterior do Imperio*, II, 1928), cuya imparcialidad, no afectada por un error de información sobre la isla de Martín García, me complazco en reconocer. Dice el Dr. Calogeras: "De nuestro actual punto de vista político, el tratado de 1828 fué excelente, salvo en la cuestión de la isla Martín García. Era justo, en primer término. Eliminaba del organismo nacional el cuerpo extraño de la Cisplatina, sea como agrupamiento político inicial, sea como antecedentes raciales, tomando ese término en el sentido común y no en el que lo define la Etnografía. Consolidaba la unidad del país, desde luego, y además interponía una barrera contra los choques de dos pueblos que en la Península como en la América, se habían enfrentado durante tantos siglos."

El mismo Dr. Calogeras reconoce, honradamente, que ante el espíritu versátil del Emperador Don Pedro I, la aceptación del tratado se hizo con reservas mentales de no cumplirlo o de violarlo en época próxima. Cediase por la imposición de las circunstancias

y se esperaba una ocasión propicia para recobrar la Cisplatina y aun ocupar "o delta platino", de acuerdo con el sueño imperialista de Don Juan VI y de Don Pedro I. "En ese estado de espíritu, dice el doctor Calogeras, Don Pedro aceptó el tratado. Era una necesidad de ocasión: cedió y consintió en la ruina de la obra de su padre. Cedió, entretanto, con esperanzas de rehacer lo que perdía. ¿Cómo? ¿En qué ocasión? Lo ignoraba. Sería el secreto del porvenir; pero contaba con él."

El doctor Calogeras dice que el tratado era *justo*. Es por eso, sin duda, que ha perdurado hasta un siglo después, no obstante que en el Brasil y en la Argentina jamás se creyó que pudiera durar más de diez o veinte años. Aplazando muchas cuestiones que no podían resolverse entonces, se llegaron a resolver por sí solas, con el transcurso del tiempo, la sensatez de los hombres y la imposición de los hechos que, hijos a menudo de las ideas, son a su vez generadores de ideologías definitivas.

El doctor Calogeras exceptúa de las bondades del tratado la cuestión de Martín García, por haber guardado sobre ella completo silencio, mientras que en el artículo 4º del tratado repudiado, de 1827, se disponía que dicha isla se pondría "en el *statu quod ante bellum* retirándose de ellas las baterías y pertrechos". Esta afirmación proviene de la creencia de que la isla, "llave del Uruguay" entonces (y, en cierto modo, ahora) quedaba por el tratado de 1827 "para el Brasil", con la servidumbre negativa referida, mientras que por el de 1828 la Argentina, que la ocupaba, la conservaba, sin restricciones, y podía interceptar la navegación del Uruguay. El comentario parte, sin embargo, del supuesto inexacto que la isla quedara en 1827 "para el Brasil"; cuando, precisamente, además de su texto, constaba lo contrario en las explicaciones, defensas y antecedentes presentados por D. Manuel José García para justificar su conducta al suscribir tal documento, cuando el pueblo quería agredirlo y lo hubiera muerto, a no ser la hidalga defensa de su adversario Dorego. Dice el negociador argentino, que le costó salvar el dominio sobre Martín García y que gracias a su intransigencia pudo conservarlo. "A ilha a nous", decía Don Pedro, discutiendo mano a mano, en reemplazo del marqués de Queluz, con el plenipotenciario García, ante un mapa del delta del Plata y señalándola con su índice. "Cedo la Provincia, pero no la isla", contestaba García; y el resultado fué que quedara con la servidumbre de no fortificarla. Esto es estrictamente cierto (1).

---

(1) En un artículo publicado en la importante edición del centenario de la paz, de "O Jornal", de Río, el 12 de octubre, el ilustre doctor Calogeras, refiriéndose al error que le atribuyo de haber creído que la isla de Martín García quedaba para el Brasil por el repudiado tratado de 1827, explica su pensamiento en la siguiente forma:

"Con la mayor ingenuidad", dice, "reconocemos que la redacción de ese trozo de nuestro trabajo se presta a esa interpretación. Sin embargo, esa no fué nuestra intención."

Luego, agrega: "En nuestro parecer, de hecho, semejante concepto se podría justificar, pero la convención de 1827 no lo resolvía de un modo definitivo, pues imponía previamente, (si fuera aceptada por la Argentina), averiguar cual era la situación jurídica antes de la guerra. Lo que si imponía, sea cual fuere, era la vuelta al *statu quod ante bellum* y que la isla sería desmantelada, para que dejara de constituir una amenaza a cualquiera de las partes contratantes.

Rechazado el proyecto de 1827, las nuevas negociaciones nada deter-

En las Provincias Unidas, el efecto fué desastroso. Aunque aprobada por la Convención reunida en Santa Fe, el partido unitario culpó a Dorrego de ineficacia y hasta de traición, porque después de derrocar a Rivadavia, invocando el pretexto injusto del tratado firmado por García, suscribió otro tratado que, en definitiva, contenía la misma pérdida de la Provincia disputada. Se argüía que Dorrego había dispuesto de infinitamente más recursos internos y pudo contar con auxilios externos que la animosidad de Bolívar a Rivadavia le restaba, y que tuvo en sus manos las fuerzas auxiliares alemanas del Emperador. Poco después de más de tres meses, Dorrego caía del poder, lo que se explica, si no se justifica, y pagaba cruelmente con su vida errores graves que no eran exclusivamente suyos, sino de todos, inclusive de sus adversarios.

El tratado importaba para los contemporáneos una tregua momentánea; un aplazamiento de dificultades y, para muchos, un desquite o una revancha a corto plazo. Solamente Inglaterra creyó en el carácter definitivo de la obra en que tuvo tanta, aunque disimulada participación. Lord Ponsomby defendió la política que él representó, y años más tarde, con motivo de una misión reservada que el Uruguay confió al general O'Brien, demostró que se interesaba vivamente por lo que él consideraba su obra diplomática maestra.

El espíritu público en el Brasil veía en el Plata su porvenir y su misión. El mismo espíritu, en la Argentina, lo veía en la "reconstrucción del Virreinato."

Toda la política del Imperio tendía a acrecentar su influencia en el Plata y vigilar a la Argentina. Toda la política de ésta se concretaba a combatir la influencia del Brasil y a fomentar la reconstrucción del Virreinato.

Rosas abrigó, sin duda, el proyecto de reincorporar el Paraguay y, quizá, el Uruguay. Por lo menos tenía el propósito de contar con un gobierno amigo que lo ayudara a empresas contra el Brasil. Tuvo con Portales, ciertos tocamientos referentes al Alto Perú.

Al caer la tiranía, vuelven de la emigración una serie de hombres notables, curtidos en la experiencia del infortunio y llenos de

---

minaron sobre la cuestión del punto de vista brasileiro, lo que equivaldría a dejar abierto el problema entre la Argentina y el Uruguay, para cuando trazaran entre sí su límite divisorio.

Pero, discutieron también sobre el desarme de las islas y esta parte de la contienda tenía para el imperio la más alta trascendencia en aquella época, en que cualquier fortificación en la isla era una posible barrera contra la libre navegación de los ríos del sistema del Plata.

En 1827, el peligro, en cualquier hipótesis, había sido removido. En 1828 quedó subsistente. Es a ese hecho, especialmente, que se refiere nuestra censura."

Invoca, el doctor Calógeras, las circunstancias del año 1828 y el ambiente internacional desastroso, para justificar que se diera, entonces, a Martín García, la importancia de una cuestión, que hoy día, ha desaparecido y reconoce, en conclusión, que "ya no se trata de un delicado problema internacional a resolver, sino de un mero punto de historia a investigar."

No proponiéndose nadie, en la Argentina, discutir ese tópico como problema o punto, de ningún género, ni siendo, en todo caso, oportuna la discusión, es innecesario insistir en una pequeña rectificación, en cuanto no es exacto que quedara "abierto o problema entre Argentina e Uruguay." Nada quedó pendiente, ni dudoso, en el tratado preliminar de 1828; y cuando, en 1859, se firmó el definitivo (que no fué ratificado), con la intervención preponderante, en su redacción, del ilustre representante uruguayo, D. Andrés Lamas, se observó, como en 1828, el mismo silencio absoluto de 31 años antes, sobre Martín García, sencillamente porque tal asunto no era discutible, ni constituía cuestión o duda. —  
J. L. S.

ideas tendientes a radicar la obra de la grandeza del país en su reconstrucción interna, sin preocuparse de supuestos problemas externos.

Mitre se distingue entre los primeros que evolucionan en eso de la reconstrucción del Virreinato. El, que lo ha conocido y recorrido, cree que esa unidad está desmembrada definitivamente; que es utópico y contraproducente hacer política de "anexión". Esta idea sensata, realista, sobre todo, del miraje del Virreinato del Río de la Plata, fué el primer punto de sólida unión y coincidencia diplomática entre Mitre y los dirigentes brasileños y la piedra angular de la nueva y halagadora etapa del buen entendimiento argentino-brasileño. En el fondo, las desconfianzas políticas de los dos países, desde 1822 a 1872, giran en derredor de ese pensamiento, verdaderamente lírico mientras piensen, como ahora, los habitantes de las antiguas provincias del Alto Perú, Paraguay y Uruguay.

El abandono, por parte de la Argentina, de la ilusión histórica del Virreinato, provocó el correlativo abandono del Brasil de su anhelado predominio en el Plata.

Euclides Da Cunha dijo, en nuestros días, que "el Plata es una ilusión geográfica que poco a poco se esfuma".

La lucha del Estado de Buenos Aires contra la Confederación (1852-1862) complicó o intentó complicar al Brasil en sus errores y pasiones. La Confederación le ofreció inconcebibles concesiones territoriales, a cambio de renovar contra Buenos Aires la alianza del 51 que se formó contra Rosas. El Estado de Buenos Aires, gestionó ayuda y el reconocimiento de una beligerencia que se confundía y, a veces, se convirtió en gestiones de reconocimiento de independencia. Es acto de justicia hacer constar que la conducta del Brasil fué correcta y no se aprovechó torcidamente de las circunstancias. No aceptó ni la inicua coalición que el gobierno de la Confederación le proponía contra el más civilizado de los Estados Americanos que era, entonces, el de Buenos Aires, ni fomentó la separación de éste, ni se apresuró a un reconocimiento que descontaba ya la aceptación de Inglaterra, Francia y otras grandes potencias.

La oposición política a Mitre, los errores diplomáticos del gobierno de Sarmiento y la intemperancia de esa original y austera figura de nuestra historia, que fué Carlos Tejedor, nos llevaron a las puertas de una guerra, cuando aun no habíamos liquidado la del Paraguay, donde, como en Caseros, fuimos aliados defendiendo causas que, ante la conciencia de la época, se creían buenas. He estudiado con detenimiento todo ese lapso, en el cual se consolida aquella paz firmada sin fe ni propósitos serios de las partes, en 1828, y prepara la nueva etapa que data desde el advenimiento de la República, en 1889, hasta ahora. La República no tuvo necesidad de mantener la tensión patriótica popular esgrimiendo, de cuando en cuando, el fantasma del "peligro argentino". Buscó y obtuvo un acercamiento sincero con la Argentina y la armonía en que hoy vivimos es el coronamiento de esa cuesta que empezó a ascender lentamente hace un siglo, que aceleró su marcha después de 1889 y empezó a alcanzar la cima en la última década (1918-1928), debido en gran parte, a la acción de los intelectuales, los publicistas, los profesores y los estudiantes que hicieron mayor obra efectiva de confraternidad que

toda la diplomacia de los gobiernos. (V. mi libro *Diplomacia Universitaria Americana*).

Argentinos y brasileños nos hemos entendido. Unos y otros tenemos conciencia de nuestro propio valer y sentimos consideración y respeto mutuos. La paz está asegurada porque lo que se dijo, por fórmula, en la convención preliminar de 1828, se ha convertido, felizmente, en una realidad, reinando en nuestras relaciones oficiales y sociales "la buena inteligencia, armonía y amistad que deben existir entre naciones vecinas, llamadas por su interés a vivir unidas por lazos de alianza perpetua."

Creo que puedo repetir lo que comencé diciendo: no hay en la larga lista de conmemoraciones una fecha más auspiciosa que esta del centenario de la paz entre la Argentina y el Brasil. *No se trata de celebrar un hecho que ocurrió un día determinado, sino de celebrar los ocurridos en todos los días del largo periodo de cien años.*

Tengo el presentimiento, basado en la fe de mi amor a la armonía americana, que el Brasil y la Argentina vivirán en paz y amistad por los siglos de los siglos. Es necesario que así sea para felicidad de los pueblos iberoamericanos. Unidos la Argentina y el Brasil provocarán la unión de los demás pueblos hermanos del Nuevo Mundo. Espiritualmente al habla, todos, constituiremos, desde ya, una realidad respetable y una potencialidad futura incalculable. Separados, divididos y reñidos, seremos una amalgama de debilidades y aun los más fuertes, como el Brasil y la Argentina, pesarán poca cosa en la balanza política del mundo.

Ha llegado el momento, como decía Ganivet, de que los iberoamericanos en vez de hablar de fraternidad y tratarse como extranjeros, callemos y nos tratemos como hermanos!

JOSE LEON SUAREZ.

\*

\* \*

### Estatuto del empleado público

Agradezco las gentiles palabras de presentación de mi amigo y colega señor Dívico A. Fürnkorn, lo mismo que al director de esa Escuela Superior de Comercio, el distinguido profesor, señor Alejo Amavet, que me da la oportunidad de ocupar una cátedra en la misma, para disertar breves momentos, sobre un problema que hace varios años sigo de cerca y cuya solución creo de trascendental importancia para el desarrollo institucional y económico de nuestro país.

Me refiero al régimen del empleado público, ya sea en el orden nacional, provincial o municipal, sobre el que aun no se ha legislado en forma, sino fragmentariamente para ciertas fases mínimas de la relación entre el Estado y el empleado público, ni se ha abordado definitivamente el estudio y sanción de una ley, que ya el país, en el gran desarrollo democrático alcanzado en sus instituciones y en sus actividades, requiere imperiosamente.

Cualquiera que sea la definición que busquemos para el funcionario público y desde ya usaré este término genérico, sin entrar en distinciones técnicas entre funcionario, agente, empleado, etc., "el

funcionario es un producto de la idea del Estado", como muy bien dice Alejandro Lefas, en su obra "L'Etat et les fonctionnaires" y, efectivamente, no puede ser en otra forma, desde que la existencia del funcionario supone previamente la existencia de funciones públicas.

Si recorremos el Estado a través de sus distintas transformaciones, desde el Estado conquistador, el Estado Rey, el Estado Dios, el Estado Soberano, el Estado democrático y agregaremos también el Estado bolchevique, todos han tenido necesidad del funcionario para el cumplimiento de la misión que el pueblo le hubiera concedido o el que el Soberano o conquistador se hubiera abrogado, según el caso.

Y si consideramos la evolución del último siglo en materia de actividad del Estado, veremos que el funcionario ha tenido un desarrollo extraordinario, ya que el Estado ha ido tomando múltiples actividades que antes se consideraban de una esfera de acción completamente privada. Nunca hubiéramos supuesto las múltiples actividades de distinta índole que abarca el Estado moderno, cuando no pretende como el Estado de los Soviets abarcar todas las actividades económicas, y cito intencionalmente a este Estado, porque también a él le alcanzan los problemas del burocratismo o funcionarismo, que antes se achacaba como problema exclusivo del Estado democrático burgués, o del Estado en que el Rey decía "L'Etat c'est moi".

Ya el Estado no tienen sólo el privilegio del Correo y más adelantado del Telégrafo; atiende empresas ferroviarias (en algunos países es monopolio absoluto del Estado) y en otros como en Norte América, país refractario a estos sistemas, pasa, sin embargo, en momentos de la guerra a ser administración del Estado. En otros países tienen monopolio del seguro, de la quinina, de la sal, del fósforo, de los tabacos, tienen empresas de electricidad, y en otros, como el nuestro, es banquero, construye obras de salubridad, explota y tiende a monopolizar la explotación del petróleo, construye caminos, puentes, grandes edificios, etc.

Esta distinta evolución del Estado ha traído la consecuente evolución social de la función pública y vemos que pasa de la organización rudimentaria del cacique, jefe o sacerdote, a la función pública hereditaria, nepótica y hoy día democrática y muchas veces técnica y universitaria, debido precisamente a la variedad y responsabilidad de las actividades públicas que hemos enumerado.

Todas estas funciones traen consigo mayor complejidad para las actividades del Estado y mayor necesidad de que los agentes de este, los funcionarios encargados de llevarlos a cabo con acierto, sean personas capaces, tengan derechos y obligaciones, en fin, se establezca un régimen de relación entre el Estado y el funcionario, capaz de satisfacer no solo a este, sino a responder al mandato que el pueblo ha entregado a los Directores del Estado, mediante su voto y su contribución en dinero. Son muchos los países que lo han estudiado y le han encontrado, sino una solución definitiva al menos una solución relacionada a su ambiente y en este sentido, las grandes actividades y transformaciones que ha traído consigo la guerra, ha creado un nuevo análisis del problema de la relación entre los funcionarios y el Estado.

Es Norte América, que durante la presidencia de Wilson, ensaya dividir los ministerios en económicos y políticos, siendo éstos los menos y aquéllos los más, a fin de que la actividad económica del Estado se desenvuelva cómodamente y con éxito, utilizando los técnicos y las personas capaces necesarias y es en 10 de junio de 1921, que se sanciona un nuevo proyecto de Civil Service Act o sea de los servicios de los empleados civiles, con reformas fundamentales en el régimen que ya existía implantado desde 1883, que nos podría servir de ejemplo.

Es en Francia que el malogrado presidente Deschanel presentaba el 1º de junio de 1920 un nuevo proyecto de estabilidad del empleado público en que en sus consideraciones decía: "Me parece efectivamente imposible considerar al funcionario independientemente del servicio público en que labora."

Es en Inglaterra, que en marzo de 1923, creó una comisión oficial para levantar una encuesta sobre remuneración y otras condiciones en que se hallaban los funcionarios del servicio civil, que al decir de un colega nuestro, en una conferencia dada en Belfast que está reconocido que no existe un servicio civil, o sea un cuerpo de funcionarios, de más lealtad, integridad y dedicación que el inglés de nuestros tiempos. Ya veremos cómo la ley inglesa de 1880, con su estabilidad del funcionario y sus concursos, puede traer estos resultados.

En fin, es en nuestro país que los proyectos en el orden nacional y provincial no faltan, como luego veremos.

¿A qué se debe esto? Siempre se ha considerado que si bien el Estado necesita del funcionario, para servir al pueblo, en muchos casos éstos se olvidan de su misión y creen que se halla sólo para servirse a sí mismo y siempre se ha buscado en puntualizar los defectos que trae consigo el burocratismo y el funcionarismo, y hasta los diarios nos hacen conocer también que este problema existe en Rusia. Tomo de un diario la noticia de que en el cuarto congreso de los Soviets, el dirigente Kalenin dijo que hay que luchar contra el burocratismo. No hay duda que existe un problema del funcionarismo estudiado por todos los economistas.

Sin embargo, no es así. El problema del funcionarismo ocupa ya desde hace muchos años a los economistas, sociólogos y hasta a los literatos. Ya Balzac, en 1836, publicaba una obra de escenas de la vida provincial "Los empleados", en que estudiaba la crisis del funcionarismo. Más adelante toda reivindicación social traía consigo un ataque a la burocracia, denominación dada a la clase social constituida en algunos países por funcionarios del Estado, como clase.

¿Cuál ha sido el desarrollo del funcionarismo?

Veamos la evolución de su número, en Francia, país del funcionarismo por excelencia:

1906 . . . . .	703.566
1908 . . . . .	913.192
1910 . . . . .	968.121
1912 . . . . .	995.249

Si bien durante la guerra el número de funcionarios aumentó extraordinariamente, después de ella hubo en todos los países grandes disminuciones (ejemplo: Italia).

El Brasil, según el Dr. Rocha, aumentó de 1920 a 1924, de 78.600 a 117.664 funcionarios. Estados Unidos de Norte América, al 31 de diciembre de 1923, tenía 523.000 funcionarios federales.

Y en nuestro país, según la información producida por la Dirección General de Estadística, el número de empleados públicos asciende, al 31 de diciembre de 1922, a 250.818, divididos así:

Nación . . . . .	152.856
Provincias . . . . .	53.499
Capital Federal . . . . .	13.463
Municipalidades . . . . .	31.000

Calculando sobre la base de la población general, tenemos un 2,50 % y si sobre la población activa, que asciende en la misma fecha a 3.300.000, el 7,5 %, a pesar de que respetando la autoridad de la publicación debemos reconocer que hay exageración en sus cifras, principalmente los correspondientes a la Nación en que se ha incluido muchos que no son funcionarios, porque es un cálculo a base de los presupuestos.

Se ha dado en criticar, y esto creo que es una crítica justa, — si bien hay en ella una pequeña parte de justificativo, por el aumento progresivo de las funciones públicas de que he hecho mención más arriba — el aumento constante que se produce en todo el mundo del número de funcionarios.

Hemos visto el porcentaje que existe en Francia y en el nuestro.

Estoy de acuerdo en que debe cambiarse en este terreno disminuyendo cantidad y aumentando calidad. ¿Cómo se consigue ésto y cómo se evita en lo que sea posible los males del burocratismo? Porque debe considerarse que estos males no pueden suprimirse del todo, sino aminorarse, hecho de por sí feliz y de gran valor, ya que cualquier otra organización de la actividad del Estado sería infinitivamente más deplorable.

Goodnow, el ilustrado autor del derecho administrativo norteamericano, que ha tenido oportunidad de estudiar la falta de un régimen o de un estatuto para los funcionarios en su patria, los Estados Unidos, presenta como sistema de actividad del Estado el del *self government* o sea la colaboración gratuita de parte del pueblo en la admistración del Estado, y dice al respecto lo siguiente: Hay, con todo, algunos ramos de la administración en que son muy marcados los defectos radicales del sistema de funcionarios no profesionales. Los males inherentes al sistema de *self government* se agrava tanto a veces, que hay que convenir que el sistema es imposible en ciertas esferas. Entonces es una necesidad la burocracia. La cuestión es saber — no si tendremos una burocracia — porque debemos tenerla por la fuerza de las cosas — sino cómo ha de organizarse para darle las mejores proporciones que quepan y evitar los males que generalmente la acompañan.

¿Cuál es, por lo tanto, dentro de las normas modernas de la actividad del Estado la modalidad más conveniente para el más fiel cumplimiento de su misión en beneficio del pueblo y de los funcionarios? No hay duda, a pesar de las objeciones que pueda

merecer su implantación, y que luego analizaremos: el establecimiento del Estatuto de los funcionarios públicos.

No vayamos a creer que hablamos de una novedad y que esto existe desde ayer en la legislación mundial. No; se halla implantado en los países mejor organizados administrativamente desde hace más de un siglo y existe en todos los países cuyo grado de desarrollo así lo ha exigido.

He dicho al principio que nuestro país ha llegado a esta etapa de su desenvolvimiento administrativo institucional que requiere ya la implantación de este mismo estatuto, que hace ya más de treinta años golpea a las puertas del Congreso Nacional, como tendremos oportunidad de ver más adelante. ¿Y en qué consiste un Estatuto de los funcionarios públicos y para qué sirve?

Haciendo una definición, diremos, siguiendo en parte a Bielsa, que es un código, una ley o un conjunto de disposiciones legales, que establecen en forma general, cierta y permanente, con el fin de garantizar a los funcionarios públicos sus esenciales derechos al empleo, a la carrera y a sus correlativos derechos pecuniarios, al mismo tiempo que sus obligaciones, compromisos y penalidades.

Porque si bien, como ya hemos visto, el funcionario necesita fijar sus derechos ante el Estado como un mecanismo tendiente a evitar abusos de la burocracia, debe establecer sus respectivas penalidades, que un estudioso, el doctor Adolfo E. Parry, recordaba en un artículo, es esencial para la moralidad en la función pública. Hay que recordar en este terreno el ya conocido principio de que a mayores derechos, mayores obligaciones.

Al lado de la idoneidad técnica, debemos exigir también la idoneidad moral y junto con la capacidad técnica para ascender, debemos también exigir la capacidad moral.

La preparación técnica es un elemento que día a día debe abrirse camino. No es posible que el Estado, con sus universidades y sus escuelas de preparación técnica, no sea el primero en reconocer sus títulos. No podemos pretender, como lo ha hecho con el mayor aplauso esta Escuela de Comercio, el deseo de que los profesionales egresados de la misma sean aceptados en primer lugar por el comercio y la industria, cuando el Estado aun no ha dictado una ley de reglamentación de la carrera del empleado público ni de la profesión de Contador Público.

Felizmente, en este terreno como en otros, la provincia de Buenos Aires se ha adelantado en mucho al gobierno central. Hace poco tiempo ha sancionado una ley reglamentado la profesión de ingeniero agrónomo, y en el terreno de la materia de que tratamos, estatuto del funcionario, también tiene antecedentes que hacen honor a la provincia, como luego veremos.

La necesidad del aprovechamiento técnico por el Estado se hace cada día más indispensable, y ello es reclamado no solamente por el público, sino también por los distintos gremios, como lo son los profesores con título, los maestros, los ingenieros, los contadores públicos, etc.

Otro elemento indispensable del Estado es la estabilidad. El *spoils system*, sistema de los despojos de las funciones públicas, vigente hasta hace poco en los Estados Unidos, en que sancionó un

nuevo mecanismo legal a que nos hemos referido ya más arriba, ha sido universalmente criticado y todas las legislaciones existentes en el mundo civilizado en este sentido establecen que el nombramiento se hace "de por vida".

Brevemente decimos que los males de inestabilidad son:

- a) La inestabilidad crea en el empleado una situación de desconfianza.
- b) El mecanismo de la administración se entorpece.
- c) Trae perjuicios económicos y financieros para el país.

Las bonificaciones por antigüedad, la escala de sueldos, que tiene muchos antecedentes como proyectos en el orden nacional, debido a que el presupuesto incluye más de cien tipos de sueldos y nominaciones, los retiros y jubilaciones, la constitución de tribunales de clasificación y de disciplina, las causas y circunstancias de las licencias; traslados, disponibilidad, clasificación de funciones administrativas y cargos políticos. Todo esto debe contemplar el Estatuto de los funcionarios públicos. El pequeño Estatuto que se tiene en el orden nacional, es el del acuerdo del 10 de enero de 1913, de Sáenz Peña, que trata sólo de pocos puntos.

Antecedentes sobre esta materia existen muchos en el exterior y muchos en el orden nacional y provincial en nuestro país.

Los países que por excelencia han legislado sobre esta materia son los sajones. Alemania, en primer lugar, y después Austria, Inglaterra, tienen legislaciones muy completas. Además, hay en España, Francia, Bélgica, Estados Unidos, etc.; en Sur América: Brasil y Uruguay.

Es Alemania la que sirve de guía para todas esas legislaciones, no solamente por la fecha desde que existen leyes en la misma (1853), sino también por el régimen completo que abarca. Los privilegios y obligaciones que la misma establece no pueden tomarse en consideración, claro está, en forma íntegra por un país, distinto en su formación etnológica y política, como el nuestro, pero creo conveniente estudiar su mecanismo para tomar de la misma lo que convenga a nuestra legislación.

La constitución republicana actualmente en vigencia, sancionada en Weimar en 1920, que por muchas razones es considerada como de las avanzadas, por los elementos que contiene, establece en otras disposiciones, las siguientes, especialmente para el régimen del empleado público:

"Art. 128.—Todo ciudadano sin distinción será admitido a los empleos públicos conforme a las leyes y según sus aptitudes y competencia.

Todas las condiciones de excepción contra los empleados femeninos quedan suprimidas.

Las disposiciones fundamentales del reglamento de los funcionarios, serán establecidas por una ley del Reich.

Art. 129.—Los empleados son nombrados de por vida, salvo que por la ley no se haya dispuesto de otra manera. Las jubilaciones y las pensiones a los herederos serán regidas por la ley. Los derechos definitivamente adquiridos por los empleados son inviolables.

Queda abierta a los empleados la vía judicial para la defensa de sus derechos pecuniarios.

Los empleados no pueden ser despojados provisoriamente de su empleo provisoria o definitivamente en retiro o colocados en otro empleo de menor sueldo, solamente en los casos y en la forma establecidas en las disposiciones de la ley.

Contra toda pena disciplinaria impuesta, debe quedar expedido un recurso de queja y la posibilidad de un procedimiento de revisión. Los hechos de los funcionarios, desfavorables, no serán llevados a sus legajos personales sino después de que el funcionario haya tenido ocasión de explicarse sobre ellos. Al empleado debe dársele conocimiento de su legajo personal.

La inviolabilidad de los derechos adquiridos y la penalidad de un recurso legal para la protección de los derechos pecuniarios, están también garantizados especialmente al soldado de profesión. En los demás, la situación de éstos será reglamentada por las leyes del Reich.

Art. 130. — Los empleados son servidores de la comunidad y no de un partido. Todos los empleados están garantizados en la libertad de sus opiniones políticas y en la libertad de asociación.

Los empleados tendrán una representación especial según las disposiciones más detalladas de una ley del Reich.

Art. 131. — Si un empleado viola los deberes de su cargo respecto a un tercero en el ejercicio de la función pública que le está confiada, la responsabilidad recae en un principio sobre el estado o corporación en cuyo servicio esté el empleado. Los recursos contra el funcionario quedan reservados. La vía ordinaria judicial queda excluida.

Las restantes reglamentaciones quedan libradas a la legislación pertinente.

Art. 132. — Todos los alemanes tienen en la medida fijada por la ley, el deber de aceptar funciones honoríficas.

---

Estudiaremos ahora los puntos que abarca la legislación alemana, que puede servir de fundamento para nuestra futura ley, junto con las nuevas disposiciones norteamericanas que forman la ley 1883, sobre la misma materia, siguiendo a este respecto a Lefas en su obra ya mencionada.

En todos los países alemanes, como también en Inglaterra, la base de la organización de los servicios públicos es la división del personal en muchas categorías separadas una de otra y teniendo cada uno su condición particular de admisión. Se distingue en primer término las funciones de orden político en los que los titulares son a elección del gobierno sin otra condición de capacidad. Son muy pocos numerosos: para el Imperio, el Canciller y los Secretarios del Estado; para el Estado, los miembros del gobierno y los Presidentes o Vicepresidentes de las grandes divisiones territoriales (provincias, distritos). Recordemos que los ministros son verdaderos funcionarios en Prusia y en el Imperio, puesto que no son responsables ante el Parlamento. Sin embargo, estas funciones políticas es-

capan, y esto se sobreentiende, a la regla de permanencia que caracteriza en general al funcionario alemán.

Las funciones políticas puestas aparte, se distinguen los otros empleos en tres grandes categorías: funcionarios inferiores, funcionarios medianos y funcionarios superiores.

Las funciones inferiores (agente de policía o de aduana, guardabosque, vigilante de prisión, copista, empleado de oficina) son aquellas consideradas como que no comportan más que un trabajo material. Son reservadas exclusivamente a los antiguos militares; pero deben llevar una estada preliminar de seis meses a un año, a veces seguido de un examen de capacidad.

Las funciones llamadas subalternas o medianas, necesitan una preparación práctica; cajero, contador, redactor, agente no inferior de la policía o en los servicios financieros. En Prusia, la mitad de esos empleos son reservados a los candidatos militares, bajo la condición de estancia o de capacidad. El resto es reclutado por vía supernumeraria: los jefes de servicio están autorizados a emplear como auxiliares a gente joven, que después de una permanencia de por lo menos de 3 años, pueden presentarse al examen administrativo.

Las funciones superiores son aquellas que exigen una preparación científica. Esto llega muy lejos, desde el punto de vista de las exigencias de admisión y el resultado fué de dotar a Alemania de una cualidad de administradores señalados.

Las funciones superiores se dividen en funciones judiciales y en funciones administrativas. Estas últimas comprenden una sola fuente de reclutamiento: que se trate de prefectos, subprefectos o consejeros de la prefectura; directores o inspectores de registro, de contribuciones o de aduanas, de agentes superiores de policía, de seguridad, del Tesoro, inspectores de finanzas, directores, jefes de división y jefes de oficina en los ministerios, inspectores de administración, consejeros del Estado. Todo este alto personal administrativo no forma más que un cuerpo, una sola jerarquía, y se recluta de la misma fuente. (En los servicios de Correos y Telégrafos del Imperio, el acceso a las funciones superiores es posible a los agentes de las funciones medianas. Pero esto es una excepción a la regla.)

Tal organización administrativa es preciosa; en primer término, a causa del nivel a que los exámenes y concursos generales permiten mantener el reclutamiento. En seguida la preparación común a todos esos jefes de servicio, mantiene entre ellos la unidad del método y mira, facilita las permutaciones de un servicio a otro.

Los candidatos a las funciones superiores, judiciales o administrativas, deben al principio suministrar la prueba de tres años de estudios jurídicos en una Facultad. Sufren, en seguida, un primer examen "de Estado" teórico, ante comisiones de magistrados y profesores de derecho. (El período de tres años de estudio en la Facultad no está, en efecto, sancionado en Alemania por ningún diploma universitario, en virtud del principio de "libertad académica".)

Recibido, permanece como refrendario una primera estada de un año en los tribunales. Al cabo del año, recién los candidatos a funcionarios se separan; los que se destinan a empleos judiciales continúan su estada en los tribunales y los que se destinan a em-

pleos administrativos y financieros (municipalidades, distritos, jurisdicción administrativa). Esta nueva estada dura tres años; es decir, una estada total de 4 años.

Viene entonces el gran "examen de Estado" judicial o administrativo, bajo un carácter no solamente teórico sino práctico.

El nombramiento del funcionario está en principio ya hecho; a menos que no contenga una reserva a este propósito; es lo que pasa en algunos Estados en que el nombramiento es provisorio por 2 ó 3 años; o bien para cierta categoría de funciones en que ella está hecha bajo reserva de renovación posible.

Una vez nombrado, el funcionario goza de seguridad y garantías que explican las pruebas preliminares a que ha sido sometido.

Desde el punto de vista del progreso, cada grado comporta un minimum y un maximum de tratamiento, es decir, una serie de clases. El funcionario pasa los tres años de una clase a otra, salvo oposición motivada por sus jefes. (En Prusia este aumento no puede ser rehusado a los funcionarios judiciales; esto es, en otra forma, la aplicación del principio de la inamovilidad.) Es el sistema que funciona en Inglaterra. Tiene la gran ventaja de hacer la situación pecuniaria del funcionario independiente, en una cierta medida de su situación jerárquica.

Las promociones de grado a grado no tienen lugar, en un principio, más que por elección. Pero de hecho, se señala aquí lo que en Inglaterra; gracias a la selección del principiante, elección y anti-güedad se confunden en general.

Es, en efecto, que el funcionario, a pesar de la seguridad de que goza, no se le deja descansar y se le obliga a trabajar.

Todo funcionario llegado incapaz de servicio, puede ser puesto en retiro; salvo acordarle una pensión vitalicia, si está desde hace diez años en la administración. (Un seguro o una pensión puede acordársele también en caso de enfermedad, si el funcionario tiene menos de diez años de servicio; pero solamente en caso de necesidad.)

Estos puestos de retiro gozan de las mismas garantías que las puestas en retiro disciplinario; y estas garantías son extremadamente serias. Uno se dará cuenta de eso por la lectura de la ley del Imperio del 31 de marzo de 1873.

Salvo las penas simples (advertencias, reprimenda, multa) que son pronunciadas por vía jerárquica, todas las penas disciplinarias (desplazamiento disciplinario, puesto en retiro de oficio, destitución) son pronunciadas por las cámaras de disciplina compuestas de siete miembros, en el que el Presidente y por lo menos tres miembros pertenecen al cuerpo judicial. La autoridad jerárquica no puede suspender al funcionario que es objeto de un proceso disciplinario y si este último es absuelto se le devuelve la integridad de su sueldo.

La sentencia puede ser formada por sentencias de la cámara de disciplina ante la corte de disciplina, que para los funcionarios del imperio, sita en Leipzig, como el Supremo Tribunal del Imperio. Comprende 6 miembros de este Tribunal y 5 otros funcionarios, en el que 4 por lo menos pertenecen al cuerpo federal.

Este estatuto disciplinario ofrece, evidentemente, las más grandes garantías contra la arbitrariedad.

No es necesario, por otra parte, ningún obstáculo para el servicio de la disciplina, que es muy grande en los funcionarios alemanes. Les está prohibido a los funcionarios del imperio percibir, sin autorización de la autoridad central, títulos, regalos, condecoraciones o recompensas por actos de su servicio (aun de parte de soberanos extranjeros). Tampoco pueden, sin una autorización siempre revocable, ejercer otras funciones u ocupaciones accesorias, ni comercial ni industrial. El permiso de figurar en un consejo de administración de sociedad industrial o comercial "no puede ser acordado si una remuneración cualquiera, directa o indirectamente es acordado a sus funciones" (art. 16 de la ley del Imperio).

Es digna de mención la ley vigente en Inglaterra desde 1870, cuyas modalidades principales son las siguientes:

En Inglaterra, es el Poder Ejecutivo quien ha tomado oficialmente la iniciativa de reformar los abusos de que los funcionarios eran víctimas por parte de influencias parlamentarias.

No lo ha hecho espontáneamente. Durante 150 años, de 1673 a 1830, el tráfico de las pensiones y de las plazas ha sido la regla del gobierno parlamentario inglés. Es en este momento que en 1819, lord John Russell "reconoce la aparente imposibilidad de derribar a los conservadores, en el que el patronato se extendía desde hacía mucho tiempo sobre la Iglesia, la Justicia, la Armada, Marina y las Colonias".

Sin embargo, este sistema entorpecía la administración, inquietaba a los ministros, dando resultados deplorables. A partir de 1830, se perfila contra el "sistema del patronaje" una campaña, en el Parlamento y en la opinión pública, apoyado por los mejores espíritus, tales como Stuart Mill y Gladstone.

En 1853, el movimiento se vuelve popular. El parlamento está dispuesto a su favor. El gobierno inglés, con su astucia parlamentaria que le distingue, se inclina y da una primera satisfacción por la ordenanza de 1855.

La ley no es mirada como suficiente y el gobierno vuelve, por una ordenanza del 4 de junio de 1870, completada por muchas otras, y sobre todo por una jurisprudencia en donde toda complacencia ilegal o dudosa está estrictamente expulsada.

Por estas ordenanzas, se ha querido llegar a un reclutamiento y a un alcance exentos de recomendaciones políticas y de intrigas.

Por esto se ha comenzado por distinguir. Los "Servidores civiles de la corona" — así se llaman los funcionarios civiles ingleses — se dividen en dos categorías profundamente distintas: los servidores políticos y los servidores no políticos.

Esta regla es considerada, como la más importante de los tiempos modernos. Esto no nos asombra, porque un estatuto no puede estar bien hecho y sobre todo rigurosamente observado, sino es a condición de no hacer una ensalada, no coser en un mismo saco categorías de agentes que no tienen nada de común.

Los empleados llamados políticos no son permanentes. Son importantes como cargos, pero "muy poco numerosos, unos sesenta; son aquellos miembros de gabinete y sus agregados políticos, gente

de confianza de los jefes de gobierno, llegando con ellos al poder, perteneciendo como ellos al Parlamento, representándolos a la cabeza del servicio público”.

Los empleos no políticos, que son la masa, “al contrario, subordinadas a los precedentes, tienen por carácter principal la de ser permanentes y estar absolutamente sustraídos a las influencias políticas; el Gobierno, como se verá, vela para que estos nombramientos y promociones tengan un carácter únicamente profesional”.

“Mientras que los primeros fundan su educación en los Parlamentos, dirigen la política del Parlamento, o por lo menos la pueden dirigir, y llevan la responsabilidad, abandonan sus funciones con el Gabinete, los funcionarios no políticos fundan su educación en el seno de la rutina administrativa, quedando en su empleo a través de todos los cambios de partidos, conociendo a fondo el dominio de la administración y ejecutan, aplicando en el detalle la política adoptada por el ministerio del momento.”

Una comisión de “civil service” (expresión que comprende todos los funcionarios civiles no políticos (permanentes), a excepción de los jueces) ha sido creada no para mantener el reclutamiento de los servidores de la corona entre las manos del partido del poder, sino al contrario, para asegurar este reclutamiento fuera de la ingerencia de los partidos.

La regla general del reclutamiento, establecida por ordenanza de 1870, es el concurso público, un concurso abierto “a todas las personas que llenen las condiciones de edad, de salud y otros, exigidos por dichos reglamentos, que deseen participar. (Ordenanza del 4 de junio de 1870, estableciendo el sistema de los concursos públicos, art. 5°).

Este concurso es, por otra parte, seguido de una estada probatoria:

“Cuando un candidato ha sido recibido al concurso y un certificado de aptitud le ha sido librado por los comisarios, él estará obligado a una estada de prueba de un año por lo menos, durante la cual su conducta y capacidad en la expedición de los trabajos serán sometidos a tales ensayos que determinen el agrado del jefe del departamento a que han sido afectados y él no podrá ser definitivamente nombrado en el servicio público antes que esta estada haya suministrado al jefe del departamento una prueba satisfactoria de su aptitud para ser empleado, a título permanente en esta administración (art. 6° de la ordenanza de 1870, modificado por una ordenanza del 15 de septiembre de 1902).

Para algunos empleos de naturaleza especial, el concurso es limitado; es decir, que los candidatos deben, para presentarse, obtener una previa aprobación. Hay, en fin, casos excepcionales, en el que las funciones pueden ser conferidas sin examen. Pero, gracias al espíritu con el cual es aplicado el sistema, se puede decir que después de 1870, toda recomendación ha desaparecido. El sistema de patronaje ha desaparecido.

La opinión pública, siguiendo las ordenanzas de la Corona, se ha afirmado en este punto, que ella no tolera más “la prostitución de empleos para servicios políticos... La era de los nombramientos de partido... vergüenza de la historia inglesa”, ha desaparecido; y

si algún ministro está tentado de resucitarla, será inmediatamente derribado por el Parlamento.

En el orden nacional, los proyectos presentados han sido muchos y buenos, pero ninguno de ellos ha sido despachado y llevado a la práctica.

Podríamos iniciar, desde ya, para no referirnos más que a parte del Estatuto o sea el proyecto de la escala de sueldos, desde 1876, proyecto presentado por el ex presidente de la Plaza, para seguir con los otros proyectos. El P. E. presenta otro proyecto en 1884, y más adelante se presentan los proyectos de los diputados Alcorta, Gouchón y Bas, y la de los ministros Lobos, Iriondo y Carbó.

En 1912 se presentó a la Cámara de Diputados, de la que formaba parte un proyecto de estabilidad y disposiciones bastante completas que podríamos considerar como estatuto del empleado público, del Dr. Marcelo T. de Alvear.

Fué despachado por la comisión de legislación, haciéndose entre otras consideraciones las siguientes:

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

"Pocos empleados, bien preparados, consagrados exclusivamente a sus puestos, bien rentados y ajenos a las fluctuaciones de la política, esta debe ser la fórmula provechosa para todos".

En 1919 el diputado Fernández reproduce el proyecto del doctor Alvear, mereciendo despacho de comisión.

El mencionado proyecto fué nuevamente enviado al Congreso en la presidencia del Dr. Alvear, en 1923, 1925 y 1927, sin haber sido despachado.

El 7 de julio de 1922, el diputado Bass reeditó su proyecto del 14 de marzo de 1915.

El 22 de julio de 1922 presentó un proyecto el diputado Escobar.

El 6 de julio de 1920, presentó un proyecto el diputado Ferrarotti y en la misma fecha el diputado Taboada.

El 24 de septiembre de 1921 presenta un proyecto el diputado González Zimermann, uno de los más completos.

En 1921, proyecto del diputado Costa.

El 18 de mayo de 1927 otro proyecto del diputado Bidegain.

En el orden provincial existen también disposiciones parciales sobre régimen de nombramientos, licencias, registro de empleados públicos (provincia de Córdoba y de Buenos Aires) y proyectos de estatutos de empleados. También los ha habido en abundancia, podemos citar los siguientes:

Provincia de Entre Ríos — Proyecto del diputado Gonssebat.

Provincia de Corrientes. — Proyecto del P. E. gobierno del Dr. Robert.

Provincia de Córdoba. — Proyecto del senador Ordóñez.

Provincia de Mendoza. — Sanción del H. Senado del 28 de agosto 1926.

Provincia de Santa Fe. — Proyecto del P. E.

En la Provincia de Buenos Aires son varios los proyectos: del diputado Ruiz, del 21 de mayo de 1924. Del diputado Luis J. Ruiz Guñazú, del senador D. José Díaz, que ha recibido sanción de la Cámara de Senadores.

Además, proyectos especiales sobre estabilidad y régimen de nombramientos del magisterio, del diputado Crespo, del senador Alejandro O. Suárez, del diputado Della Lata y del senador Juan C. Zorrillo.

Los proyectos, como se ve, no faltan. Pero de todos estos antecedentes nacionales y provinciales enumerados, queda sólo en pie un hecho que citaremos, dando a tal hecho la verdadera importancia que merece: me refiero al decreto dictado en acuerdo general de ministros, por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, por el Dr. Vergara, el 21 de mayo de 1926.

Sus fundamentos y conclusiones establecen la inamovilidad del empleado público y recomienda al Congreso Provincial el pronto despacho del estatuto del funcionario público.

Tal decreto mereció los elogios de toda la prensa pública del país y de la Liga de Empleados Civiles Nacionales, decreto que anticipándose a la verdadera sanción legal que debe hacer en el Congreso, ha dado un paso muy grande en el progreso de las instituciones provinciales y ha servido de lección, como ya he dicho más arriba y como sucede en otras fases de la legislación, para el gobierno federal.

Los escrúpulos para éste han sido de toda índole pero principalmente se ha hecho mención siempre de dificultades constitucionales y jurídicos. Pero bastará leer sobre este punto lo que dice Bielsa, en su obra "La Autarquía de las Universidades":

"La sanción de un estatuto de funcionarios es una cuestión que se propone desde hace tiempo y que adquiere actualidad cada vez que se presenta un proyecto, sea en el Congreso, sea en las legislaturas, sea en fin en los concejos deliberantes. En tales casos se cuestiona siempre la atribución del Poder Ejecutivo (Presidente de la República, gobernadores, intendentes) de nombrar y remover por sí solo (fórmula substancialmente igual en las constituciones y leyes orgánicas) y se deduce de una interpretación literal, una consecuencia exagerada y falsa. Pero lo que llama la atención es que los estudiosos se pierdan en cavilaciones sobre este punto. Tal ocurre a mi ilustre colega el profesor Gastón Jeze, quien en un artículo publicado en "La Prensa" del 3 de agosto del corriente año, considera difícil, por no decir inconstitucional, la sanción de una ley o estatuto de funcionarios públicos en el orden nacional, por oponerse a ella — parece — el art. 86, inc. 10 de la constitución.

Mas yo creo que la cuestión es muy sencilla, frente al citado texto constitucional. Pienso en efecto, que la atribución constitucional del Presidente de la República, de nombrar y remover por sí solo a los empleados de la administración, no se vulnera con el establecimiento de un estatuto legal de funcionarios que regule las formas de ingreso, de ascenso y de remoción de los agentes de la Administración pública, siempre que esa atribución sea exclusiva de él. Y es evidente que los proyectos que sobre la materia se han presentado satisfacen esta exigencia. Un estatuto legal sólo introduciría una modalidad en el ejercicio de esa atribución, o sea, que esa se ejercería "secundum legem" y no arbitrariamente. Es decir, que se reemplazaría la arbitrariedad por un régimen de legalidad, lo cual satisface el propósito y espíritu de la Constitución, que es contraria, por principio, al ejercicio arbitrario de toda facultad o poder. Sostener el argumento opuesto implicaría, por lo demás, negar la bondad de nuestra Constitución.

Por el contrario, pienso que sería inconstitucional la ley que estableciera aunque fuera sólo esto; que es necesaria la intervención de otra autoridad; v. gr.: la legislativa, o una de sus ramas, la del Senado. Por eso las actuales leyes que establecen este requisito para el nombramiento de algunos funcionarios importantes de la Administración pública, y que no están determinados en la Constitución, son inconstitucionales en esa parte, porque afectan la potestad que el Poder Ejecutivo tiene de nombrar por sí solo a esos empleados.

La ley que fija las condiciones de ingreso y de remoción de los empleados públicos sólo reglamenta una atribución del Poder Ejecutivo; al paso que la ley que exige acuerdo del Senado fuera de los casos constitucionales, o atribuye a otra autoridad un poder de nombrar empleados (salvo delegación del Poder Ejecutivo, en los límites de su competencia) es inconstitucional porque cercena una atribución exclusiva de aquél.

Podemos citar además las opiniones de los jurisconsultos Cevallos, Osvaldo Magnasco y Tomás Cullen, cuyas opiniones se hallan insertadas en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación y dan su opinión favorable en absoluto en pro de la sanción de una ley del estatuto del empleado público, además de los distintos diputados y profesores autores de los proyectos arriba detallados.

La opinión pública está hecha. El público, el periodismo, la cátedra los partidos políticos en sus programas, todos reconocen la necesidad impostergable de la sanción del estatuto del empleado público. Hagamos dignas sus funciones y su vida.

---