



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Foppiano, Lautaro Javier

Saber experto y saber político en los debates sobre la creación del Banco Central



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Foppiano, L. J. (2018). Saber experto y saber político en los debates sobre la creación del Banco Central. Sociales y virtuales, (5), 43-55. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3710>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>



Cortés, R. (2016). *Almacén Borgeana*. [Fragmento]

SABER EXPERTO Y SABER POLÍTICO EN LOS DEBATES SOBRE LA CREACIÓN DEL BANCO CENTRAL



Por Lautaro Javier Foppiano

Por Lautaro Javier Foppiano

Resumen

El presente artículo tiene por objeto reseñar los principales lineamientos de un proyecto de investigación en curso que se propone analizar los cambios en la concepción y el rol del Estado en la Argentina de mediados de los años treinta, centrando la mirada en los debates periodísticos, parlamentarios y académicos que suscitara la creación del Banco Central de la República Argentina. La propuesta persigue, por tanto, un doble objetivo: por un lado, la identificación de las principales ideas que se ponen en juego en torno a dichos debates (y las consecuentes formas en que los grupos en pugna conciben la relación entre el Estado y la economía); por el otro, reflexionar sobre el proceso de conformación de las elites técnicas estatales a partir de su intervención en las reformas del sistema bancario y monetario. Para ello, insertaremos la propuesta en el contexto del actual debate historiográfico sobre burocracias y saberes estatales, y propondremos un abordaje de las fuentes que nos permita dar cuenta del universo categorial desde el cual los autores del período construyeron su discurso (Palti, 2012), lo que contribuirá a restituir el contexto de enunciación en el que fueron pensadas y puestas en marcha las reformas económicas del período.

Palabras clave: Estado, burocracia, Banco Central, economía dirigida, keynesianismo.

Introducción

El rol del Estado argentino en la década de los treinta ha sido profusamente debatido en el ámbito historiográfico y la literatura que ha abordado el período es claro testimonio

de las distintas interpretaciones a las que este ha dado lugar. En efecto, desde una perspectiva de análisis *societalista* (Alford & Friedland, 1991), muchos autores vieron el retorno de la tradicional elite conservadora que configurará un Estado al servicio de las clases propietarias y que, por tanto, prescindirá de ampliar sus bases de sustentación social. Otros autores postulan, desde una perspectiva *dirigencial* (Alford & Friedland, 1991), la emergencia de un Estado modernizador capaz de instrumentar una política económica original sobre la base de una burocracia estatal dotada de un conjunto de flamantes cuadros técnicos que destacaban merced a su alta formación y pericia en materia económica. Se trata, pues, según esta última línea interpretativa, de un Estado que se fija objetivos propios y elabora soluciones técnicas ante una coyuntura de crisis como la de los años treinta; un Estado dentro del cual se abre paso un nuevo actor —el de las elites tecnocráticas estatales— que se muestra capaz de pensar respuestas a una crisis que la clase dirigente tradicional no está en condiciones de enfrentar.

Ahora bien, si uno de los méritos de este último núcleo interpretativo reside en su capacidad de poner en tensión las miradas que redujeron las reformas del período a la mera encarnación de la voluntad y los intereses de actores locales y extranjeros específicos (contribuyendo a pensar dicho tópico desde una mirada que no niegue *a priori* la autonomía de *lo político*), debemos preguntarnos si la centralidad que le confiere al carácter técnico de la burocracia estatal deja suficiente lugar al análisis de actores que también podrían considerarse relevantes (estableciendo, a su vez, categorías analíticas que nos parece necesario explicitar y debatir).

En el presente trabajo nos propondremos, pues, abordar los debates en torno a la creación del Banco Central de la República Argentina (1935) desde una perspectiva capaz de restituir la naturaleza política del mismo, atendiendo a la multiplicidad de actores y de voces que —en virtud del carácter performativo de sus discursos— dieron forma al escenario político del que emergiera la nueva entidad bancaria. La propuesta consiste, pues, en esbozar los lineamientos generales de una interpretación que inscriba nuestro objeto de estudio en el marco de un complejo entramado en el que intervienen elementos de diversa naturaleza que, en el marco de la incertidumbre propia de un período de crisis orgánica, actuaron en forma complementaria. Es probable, por ejemplo, que el proceso de inserción de cuadros técnicos al cuerpo estatal no pueda comprenderse cabalmente si no se lo inscribe en el marco de la crisis de representatividad del sistema político argentino de los años treinta. Podría argumentarse, en efecto, que es ese el contexto en el que se despliega un discurso político tendiente a legitimar las reformas del período dotándolas de un halo de racionalidad económica capaz de resistir los embates de naturaleza política que el oficialismo recibía tanto de la oposición política como del universo periodístico (discurso que, a su vez, resultaba enteramente funcional a un grupo de jóvenes economistas que buscaban legitimar su flamante campo científico y, de modo complementario, dar forma a un espacio laboral promoviendo su inserción en la función pública). Si bien es esta una línea argumental presente en algunos de los más relevantes trabajos sobre el tema (Caravaca, 2012), es menester resaltar que una lectura atenta de las fuentes nos revela la precaución que debemos tener al trabajar con este tipo de hipótesis. En efecto, esta pareciera sostenerse en la supuesta centralidad del argumento de la cualificación técnica como sustento de las reformas económicas del período. Sin embargo, a lo largo del presente artículo intentaremos demostrar que el núcleo de las críticas que afrontaron dichas reformas no se agotaba —ni se centraba— en el señalamiento de un déficit en la formación

del *saber político* que las promovía, sino en elementos tan dispares como los objetivos político-electorales no declarados de las mismas, los daños que la alteración del clásico paradigma liberal generaba en la economía local, o el carácter expeditivo de un sistema parlamentario en el que el oficialismo se mostraba poco dispuesto a promover un auténtico debate de las cuestiones de fondo. Es este uno de los aspectos que nuestra investigación se propone discutir.

Puede observarse, en consecuencia, y creemos importante remarcarlo, que el presente no es un trabajo que se inscriba en el campo de la historia económica¹, sino uno que encuentra sus raíces en el registro de la historia política y, más específicamente, en los estudios sobre el Estado que desde hace ya más de dos décadas volvieron a adquirir relevancia en el contexto de la producción historiográfica local e internacional (Skocpol, 1989). Puntualmente, nuestra propuesta se inscribe en el marco de los estudios sobre saberes y burocracias estatales que en los últimos años fueron adquiriendo mayor presencia en el debate historiográfico local, nutriéndose de un conjunto de investigaciones recientes que han contribuido a profundizar nuestro conocimiento del tema (Di Liscia & Soprano, 2017; Palermo & Silva, 2016; Plotkin & Zimmermann, 2012; Caravaca, 2012; Plotkin & Caravaca, 2007).

En efecto, el tipo de indagación que proponemos adquiere sentido si se advierte que la discusión que subyace en medio de los debates que analizaremos es aquella que trata sobre el vínculo entre Estado y economía, asunto de eminente carácter político y de especial relevancia en el contexto de la crisis de los treinta. En efecto, los debates sobre la creación del Banco Central constituyen, a nuestro criterio, un eslabón particularmente relevante de un proceso más amplio, complejo y esquivo de las lecturas lineales, a saber: aquel por el cual el Estado se fue estableciendo como uno de los actores centrales de las políticas públicas en Argentina.

En las líneas que siguen, pues, recorreremos sucintamente los debates parlamentarios, periodísticos y académicos que suscitara la creación del Banco Central —y algunas de las reformas económicas de la primera mitad de los años treinta que lo precedieron—. Para hacerlo, ordenaremos la exposición estructurándola a partir de tres órdenes de interrogantes que han actuado como guía de nuestra investigación y que procuran contribuir a delinear los principales rasgos de una interpretación del entramado *política-técnicos-burocracia* atenta a los matices y la complejidad que todo proceso histórico exhibe².

Impugnaciones al *saber político* y legitimación del campo de la economía estatal

El primero de nuestros interrogantes se relaciona con el tipo de vínculo que, en el contexto de los debates mencionados, se estableció entre la dirigencia política del período

¹ Escapa a los objetivos y la naturaleza del presente trabajo la exposición e interpretación de las reformas económicas de los años treinta desde una perspectiva económica. A tales efectos, se recomienda consultar: Rougier & Sember, 2018; Gerchunoff & Llach, 2007; Lidle & Pita, 2011; Cortés Conde, 2001; Lorenzutti, 1996.

² Por tratarse de los avances parciales de un proyecto de investigación en curso, el presente escrito no aspira a brindar respuestas acabadas a los interrogantes planteados, sino que ha sido pensado como una instancia de reflexión crítica capaz de delinear y redefinir el conjunto de interrogantes que dan forma a dicha investigación, sometidos a la lectura crítica de la comunidad académica.

y los técnicos económicos. ¿Qué valoración de ambos reflejan las fuentes del período y a partir de qué tipo de relación contribuyeron para dar forma al proyecto de creación del Banco Central?

Lo que en primer lugar se debe aclarar al adentrarnos en este interrogante es que desde las columnas del diario *La Prensa* y desde las bancadas opositoras del Congreso Nacional, se lanzó una intensa discusión pública que no solo cuestionó las intenciones y las prácticas parlamentarias con las que los proyectos de reforma financiera fueron aprobados, sino que también puso en discusión el rol del Estado en lo que respecta a su margen y capacidad de intervención en la esfera económica, tópico que registraba numerosos antecedentes en la historia argentina³ y que será particularmente recurrente en los cinco años previos a la creación del Banco Central. En efecto, la década iniciada en 1930 supuso para la Argentina un conjunto de interrogantes, debates y transformaciones que impactaron en forma directa en la esfera estatal. La conjugación de la ruptura del orden constitucional y una crisis internacional de inédita magnitud, dio forma a un complejo proceso de redefinición del rol del Estado en el que se inscribieron los debates de reforma económica que aquí nos ocupan.

He aquí, pues, el marco a partir del cual pensar el vínculo entre dirigencia política y técnicos económicos (entre *saber político* y *saber experto*, respectivamente). En efecto, en tanto que orgánica, la crisis de los treinta supuso a su vez una crisis de representatividad que se vio reflejada en una buena porción de las críticas que se esbozaron desde los periódicos y desde el parlamento contra las reformas económicas del período. En el diario *La Prensa* (18 de mayo de 1935), por ejemplo, se alude al presidente Justo y a sus funcionarios como “*gobernantes de recursos fáciles*” que, en pos de “sus perspectivas electoralistas y su comodidad presente”, rehúyen de introducir reformas económicas capaces de “asentar sobre bases sólidas el crédito y el futuro de la Nación” (p.5). De igual modo, al evaluar y criticar la acción gubernamental referida a las Juntas Reguladoras, el diario *La Prensa* (2 de junio de 1935) es contundente: “El gobierno ha encontrado una nueva renta de la cual no desea desprenderse” (p.6). En efecto, una buena parte de las críticas que el intervencionismo estatal recibe de este periódico se asientan explícitamente en el descrédito de la clase dirigente. Desde una de sus columnas habituales *La Prensa* (2 de mayo de 1935) llegará a comparar a los políticos con los curanderos, sosteniendo que el grado de peligro que implica este último para el enfermo es idéntico al que los “políticos ignorantes”, los “politicastos”, implican para sus pueblos —toda vez que “en política (...) el absurdo es cosa corriente y consentida” (p.8).

En idéntica dirección se inscribieron muchas de las críticas que la oposición parlamentaria disparara contra los proyectos de reforma financiera. En ocasión de su discusión en el ámbito del Senado, Lisandro de la Torre acusará una y otra vez al Poder Ejecutivo de perseguir un objetivo no declarado en los proyectos de reforma, a saber: el de emitir en su exclusivo beneficio “muchos millones” de pesos para disponer de ellos “a su antojo, en el momento que se le ocurra, sin consultar al auditorio del Banco

³ Las críticas que durante los años treinta recibiera el liberalismo económico provenían de variados sectores de la sociedad argentina, y guardaban relación con un pasado que almacenaba el registro de las dificultades y tensiones experimentadas en otras coyunturas de crisis como las de 1873 y 1890. En efecto, la intervención estatal en materia financiera, o la presencia de debates asociados a demandas proteccionistas por parte de sectores ligados a la producción local, no eran elementos nuevos en la historia argentina (Hora, 2000; Caravaca, 2011).

Central.” En definitiva, en opinión del Senador por Santa Fe no se trataba sino de un proyecto por el que la nueva entidad funcionaría al arbitrio del gobierno, quien dispondrá así de una importante masa de recursos para expandir su influencia política. Lo que se escondía —lo que “anidaba en el fondo de este proyecto” — no eran, pues, más que “propósitos absorbentes y dictatoriales” (Halperin Donghi, 2007, p.193).

La comprensión de este aspecto del debate nos parece central, dado que las decisiones de política económica no se toman únicamente en función de un determinado corpus bibliográfico de teoría económica, sino en el marco de coyunturas políticas que contribuyen a dictar la dinámica y los mecanismos del debate —incluso mucho más que los reglamentos parlamentarios—, y en el marco también de determinados contextos de enunciación que marcan los límites de lo decible e imprimen a cada concepto una carga valorativa específica que es necesario restituir a la hora de elaborar una interpretación del pasado desde el campo historiográfico. Pues bien, aún sin desconocer la naturaleza de los testimonios hasta aquí citados —que deben ser interpretados en función del debate eminentemente político en el que se inscriben—, es necesario concluir que una parte de las críticas esbozadas hacia la creación del Banco Central, antes que discutir aspectos técnicos del mismo, apuntaban a la posible utilización de los recursos nacionales con fines exclusivamente *políticos*, entendidos estos en el estrecho marco de lo político partidario y, por consiguiente, contrario a los intereses de la Nación en su conjunto. La fuerza de este tipo de críticas, sin embargo, no solo es atestiguada por fuentes vinculadas a los espacios de oposición política.

El 6 de junio de 1935 el presidente Agustín P. Justo comenzaba su discurso de inauguración del Banco Central de la República Argentina sosteniendo que el proyecto de creación de la nueva entidad bancaria se había caracterizado por su desprendimiento “de toda consideración de orden *político* subalterno” y que entre sus objetivos se hallaba el de “*preservar de toda injerencia política* las funciones de fiscalización y regulación” financiera y monetaria (Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina, 1935, p.9). Quien lo sucediera ese día en el uso de la palabra, el ministro de Hacienda Federico Pinedo iría aún más lejos al afirmar que “ni una partícula del oro acumulado por la colectividad argentina con fines monetarios (...) *ha sido tomada por el gobierno*” (Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina, 1935, p.17).

La paradójica necesidad del presidente y su ministro de desvincular discursivamente a la flamante institución monetaria del universo político que la estaba creando era expresión del modo en que el oficialismo intentaba hacer frente al fuerte cúmulo de críticas que el proyecto de creación de la nueva entidad bancaria recibiera en el marco del arduo debate periodístico y parlamentario que en estas líneas reseñamos. En efecto, gran parte de la tarea de defensa y legitimación de los proyectos parlamentarios por parte del Poder Ejecutivo estuvo destinada a desprender la creación de la nueva entidad de su carácter político: durante el debate en el Senado del 21 de marzo de 1935, el ministro Pinedo deberá aclarar una y otra vez que “el gobierno no puede influir en las decisiones del Banco”, que “no tiene ningún propósito megalómano” y “que no desea tener el dominio absoluto” (*La Prensa*, 22 de marzo de 1935, p.10) de este. Lo cual no resulta extraño si se considera que el argumento central de muchos editoriales en contra de la creación de la nueva entidad consistió en sostener simple y llanamente que “aquellos planes tienen más de *políticos* que de financieros” (*La Prensa*, 20 de marzo de 1935, p.8). *La Prensa* llegó incluso a implementar desde marzo

de 1935 una columna especial titulada “La opinión pública y los proyectos financieros” en la que se publicaban cartas de lectores intentando constatar el rechazo de estos al proyecto del Ejecutivo. La presión ejercida por las páginas del periódico fue lo suficientemente fuerte como para que el propio Ministerio de Economía emitiera comunicados oficiales para dar respuesta a las críticas vertidas en sus páginas y que el propio presidente de la Nación admitiera en el ya citado discurso de apertura (1935) que “este Banco se funda contra la opinión que flota en ciertos círculos”.

Ahora bien, estrechamente vinculada a estas críticas al sistema político aparece la cuestión de la incorporación de técnicos económicos a la función pública —los portadores del *saber experto* al que hemos aludido—, que en su mayor parte son jóvenes egresados de la flamante Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires creada en 1913. Incorporación que ha sido interpretada por algunos autores (Caravaca, 2012) como el modo de legitimación e instrumentación de las reformas económicas ante los inéditos e inextricables nudos gordianos que la crisis de los treinta presentaba a la elite gobernante tradicional. En efecto, esta línea interpretativa establece una asociación causal entre, por un lado, la magnitud de los desafíos que la crisis planteaba a la economía argentina y, por el otro, la conformación de elites técnicas estatales capaces de dar respuesta a ese conjunto de desafíos que el saber político tradicional no está en condiciones de enfrentar. Se concluye, así, que el *saber político* no era ya competente para afrontar un conjunto de reformas que, por su creciente grado de sofisticación, reclamaban el aporte de la profesionalización propia del *saber técnico* económico. El propio ministro de Hacienda Federico Pinedo sostenía en 1936 que “transformaciones tan profundas como las ocurridas en los últimos años (...) tienen que haber trastornado (...) los programas elaborados para solucionar problemas relativamente sencillos comparados con los actuales”. A lo que añadía: “Los *hombres políticos* de formación espiritual de otra época (...) no podían ser los indicados para embocar esos [nuevos] problemas”, dado que sus criterios “resultan de una ineficacia manifiesta para decidir con acierto las cuestiones de organización y de técnica gubernativa que las circunstancias obligan a resolver en términos perentorios” (Pinedo, 1947).

Si bien, como vemos, tal interpretación se respalda en parte en una voz que proviene de las fuentes del período, creemos que los elementos del debate hasta aquí reseñados contribuyen a matizar la centralidad que este grupo de expertos en materia económica adquiere en algunas interpretaciones historiográficas. El debate público sobre las reformas económicas del período no se centró en los aspectos técnicos de estas, sino en una multiplicidad de elementos principalmente vinculados a la crisis de representatividad del sistema político. Acaso el equívoco resida en cuestiones de orden metodológico, a saber: el refrendar acríticamente los testimonios pretéritos desprendiéndolos de sus contextos de enunciación y, por tanto, de su dimensión performativa⁴ (Palti, 2012). En efecto, al indagar en las fuentes del período que dieron cuenta de los debates suscitados en torno a la creación del Banco Central nos proponemos operar una restitución de los contextos de enunciación que nos permita analizar no

⁴ Acaso la riqueza de la mirada del historiador no resida tanto en la posibilidad de refrendar o refutar los discursos que analiza, sino en la de comprender —al considerar la dimensión performativa del lenguaje— las modalidades específicas en las que estos funcionaron en el marco de un escenario político determinado. La caracterización del rol del Estado y del proceso de legitimación del saber económico como soporte de la agencia estatal depende, pues, en parte, del tipo de abordaje metodológico por el que optemos.

solo lo que los actores *dicen*, sino fundamentalmente lo que *hacen* al decirlo (es decir, la *fuerza ilocutiva* de los discursos que dieron forma al debate). Una de las claves para interpretar testimonios como el del ministro Pinedo reside, pues, en la atenta consideración de un contexto político marcado por dos situaciones convergentes: por un lado, una sucesión de gobiernos con equívoca o dudosa legitimidad, sea por su carácter de facto o por su fraudulento origen electoral, que apela a la cualificación técnica de sus funcionarios como instancia de legitimación; por el otro, un grupo de jóvenes profesionales que busca crear un espacio de inserción laboral en la función pública insistiendo en la necesidad de dotar al aparato estatal de una moderna y eficiente burocracia.

Y es a raíz de estas consideraciones que ingresamos en nuestro segundo orden de interrogantes —acaso parcialmente respondido—, a saber: ¿De qué modo deben ser analizados los testimonios que, desde los mismos años treinta, bregaban por la profesionalización de la función pública como único camino para salir de la crisis? Y, más importante aún, ¿debe cernirse el estudio de la conformación del campo de los economistas estatales a los desafíos económicos de la crítica coyuntura de los años treinta, o la conformación del entramado burocracia-política-técnicos puede ser mejor comprendida si se la piensa en el marco de una cronología más amplia? Veamos con cierto detenimiento esta última cuestión.

Las críticas que en el marco del debate de los proyectos financieros se esgrimirán en contra de la dirigencia política no eran en modo alguno novedosas, y creemos que rastrearlas en el tiempo nos posibilitará pensar el proceso de legitimación del saber técnico insertándolo en un marco temporal más amplio, a los efectos de arribar a una interpretación más articulada y abarcativa del período. Resulta interesante constatar, en este sentido, que mucho antes de la crisis de los treinta, específicamente en diciembre de 1922, advertía ya Prebisch desde las páginas de la *Revista de Ciencias Económicas* sobre la necesidad de contar con una burocracia estatal más calificada. En efecto, a inicios de los años veinte, ante la crisis generada por la desvalorización del ganado vacuno, el por entonces exdirector de Estadística de la Sociedad Rural Argentina reclamaba un tipo de intervención estatal que requería trabajar en favor de una mayor “moralidad administrativa en los funcionarios públicos” ante la existencia de una burocracia con escasa capacidad técnica “en cuya formación han intervenido los apetitos de la política criolla *antes que la selección de los más capaces*” (Prebisch, 1991). Señalamiento que, por otra parte, también se hallaba presente por fuera del estricto ámbito del debate académico de los años veinte. En efecto, los embates que el gobierno radical recibiera, primero de la oposición política y de la prensa escrita, después de los propios golpistas, apuntaban fuertemente al señalamiento de la demagogia, pero también a la “desorganización administrativa y financiera”, al “asalto de las posiciones públicas”, al “desbarajuste moral, político y administrativo” y, fundamentalmente, al “*auge de la mediocridad*” y al “*encubramiento de los menos preparados*” (Giménez Pieres, 1931, p.9).

El reclamo por la profesionalización del aparato estatal puede rastrearse, pues, como mínimo, una década antes de la crisis de los treinta. ¿Por qué no pensar entonces el proceso de legitimación del saber experto en materia económica —y la consecuente incorporación de técnicos económicos a la función pública— en el marco de un proceso en el que la crisis de los treinta sea *una* etapa, de cabal importancia desde luego, pero una etapa al fin, antes que su principal detonante?

Incluso la necesidad de contar con un Banco Central fue vislumbrada mucho antes de la conformación del campo de los *economistas estatales*. En efecto, desde el primer proyecto presentado por el diputado mendocino Julián Barraquero en 1899, pasando por el que en 1917 presentara Hipólito Yrigoyen para crear el Banco de la República, en más de diez ocasiones se habían presentado proyectos que insistían en la necesidad de contar con una entidad bancaria rectora (Rougier & Sember, 2018; Lidle & Pita, 2011; Lorenzutti, 1996). Es menester concluir, pues, que buscar la especificidad que la crisis de los treinta tuvo en el marco del proceso que aquí se estudia —a fin de cuentas fue en 1935, y no antes, que efectivamente se creó el Banco Central— no debe privarnos, sin embargo, de una lectura capaz de ampliar sus límites cronológicos a los efectos de arribar a una interpretación más coherente y articulada del proceso estudiado.

El problema del marco teórico

Nos queda, por último, un tercer orden de interrogantes por plantear. ¿En qué marco teórico debemos pensar el intervencionismo estatal de la Argentina de 1930? ¿Se desprende del análisis de las fuentes, por ejemplo, el carácter keynesiano de las reformas económicas (Caravaca, 2012)? De no quedar clara esta cuestión, ¿desde qué otras perspectivas puede comprenderse la problemática de la inspiración teórica de las mismas?⁵

Una posible vía de acercamiento a dicho problema —a nuestro juicio, no tan prometedora— es la de intentar dilucidar si el Prebisch de 1935 (principal autor del proyecto de creación del Banco Central) se vio inspirado, o no, por ideas keynesianas. Pues bien, en el índice onomástico de la versión corregida y aumentada de los *Escritos* de Raúl Prebisch publicados por la CEPAL en 2006⁶, la primera mención a Keynes data de un conjunto de clases dictadas entre mayo y noviembre de 1946. A partir de aquí hay otras cinco menciones de las cuales cabe destacar una, que constituye un hito en la introducción de la teoría keynesiana en el ámbito universitario local: la *Introducción a Keynes*, publicada por el Fondo de Cultura Económica en 1947. Es decir que la primera exposición ordenada del sistema keynesiano elaborada por Raúl Prebisch es doce años posterior a la creación del Banco Central.

Sin embargo, una lectura atenta de las obras anteriores a 1935 revela otras dos menciones, aunque cabe aclarar que constituyen referencias claramente secundarias. La primera de ellas se ubica en un artículo de la *Revista de Ciencias Económicas* referido a la crisis alemana de posguerra, publicado en 1922. En este se recurre a Keynes en dos ocasiones al simple efecto de respaldar datos concretos sobre la balanza de pagos alemana, con dos citas a pie de página en las que se indican las obras de las que se extraen dichos datos: *Las consecuencias económicas de la paz* y *A revision of the Treaty* (que Prebisch conoce, según él indica, por la cita que otro autor hace del mismo). La otra mención —también situada en la *Revista de Ciencias Económicas*— es de

⁵ La cuestión adquiere relevancia si se considera que algunas investigaciones, a nuestro criterio muy valiosas, proponen leer las reformas del período desde la lógica de una *Argentina keynesiana* (Caravaca, 2012).

⁶ Dicho índice solo recoge las menciones a Keynes en los títulos de los *Escritos* de Prebisch, es decir en aquellos casos en que algún aspecto de la obra del economista británico es central.

1927 y corresponde a un artículo sobre las teorías demográficas en el que Prebisch menciona un prólogo que Keynes escribiera a un libro de Williams referido a los problemas malthusianos del crecimiento poblacional. Hasta donde hemos podido investigar, habrá que esperar hasta 1944 para encontrar una nueva referencia al celeberrimo economista británico en la obra de Prebisch, y no será sino para analizar la disputa en torno a su plan y al de White en el marco de Bretton Woods⁷.

Podemos preguntarnos entonces: ¿conocía Prebisch al menos una parte de la obra de Keynes hacia 1935? La respuesta no admite lugar a dudas: sí. ¿Indica esto, sin embargo, que conocía al autor del *sistema keynesiano* —sistematizado recién en la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* de 1936 (Wier & Skocpol, 1993)—, o más bien a un relevante economista cuya voz se iba elevando paulatinamente en el ámbito internacional, como algunos otros autores a los que Prebisch también cita marginalmente en sus obras de estos años? Si bien la resolución de este interrogante es claramente relevante a la hora de caracterizar el modo en que se piensa al Estado en los años treinta, creemos que la opción metodológica más conveniente no es la de intentar determinar cuánto de keynesiano tenía Prebisch en 1935 a partir del estudio minucioso de su obra —lo que siempre dará lugar a la controversia—; sino la de restituir, siguiendo los lineamientos de lo que se conoce como *nueva historia intelectual* (Palti, 2012), el contexto de enunciación desde el cual fueron pensadas y elaboradas las reformas económicas del período.

Pues bien, a la hora de indagar en las fuentes en qué términos concretos fueron postuladas, defendidas e impugnadas dichas reformas, descubrimos que cuando la crítica no reposaba en la crisis de representatividad del sistema político argentino, rondaba en torno a los debates que a nivel mundial generaba un tópico parcialmente cubierto en la actualidad por la historiografía: el de la *economía dirigida* (Bacolla, 2008; Caravaca, 2011; Persello, 2017). En efecto, sostenía Alejandro Shaw en el marco de una conferencia brindada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas en 1933: “Entran el mundo y la República Argentina en una época de *economía dirigida*⁸; quienes más pronto se adapten a esta nueva modalidad, serán los que menos sufrirán” (Shaw, 1933). En igual sentido el dirigente socialista mendocino Benito Marianetti sostendrá, en 1937, que la economía dirigida “es, quiérase o no, el tema del momento” (Olivari, 1937, p.2). Y como tal fue utilizado en las páginas de los principales periódicos del período para interpretar el nuevo rol que el Estado debía adquirir en un contexto de crisis como el que se vivía. Para los editorialistas del diario *La Nación*, por ejemplo, “así como el libre cambio es un error cuando impera el proteccionismo en el resto de la tierra, la *economía dirigida* es una necesidad cuando la actividad de la producción mundial está sujeta a las condiciones dictadas por los intereses de los

⁷ No se desconocen aquí los cuatro artículos de Keynes publicados en *The Times* con los que Prebisch tomara contacto en 1933 (Cortés Conde, 2001; Fernández López, 1996). El contacto con estos, sin embargo, es atestiguado por rememoraciones posteriores de Prebisch antes que por sus escritos del período, y debe ser tratado con las consideraciones propias del tipo de fuentes con el que se trabaja en la historia oral (Cataruzza, 2012).

⁸ Concepto que también debe ser utilizado para pensar el proceso de conformación del campo de la economía estatal. En efecto, sostiene Shaw en el marco de dicha conferencia que “la base de una economía dirigida es tener una *verdadera administración*, es decir, un cuerpo de empleados *de carrera*, estables y *libres de presión política* para su nombramiento y su desenvolvimiento (...) El primer paso a dar, imperiosamente necesario, es crear la carrera administrativa y cuerpos técnicos de asesores.” (Shaw, 1933)

pueblos extranjeros” (*La Nación*, 9 de abril de 1935, p.6). En opinión de otros analistas, en cambio, la crisis era precisamente el fruto de la reformulación del rol del Estado en la economía -reformulación a la que se le asignaba un nombre preciso: *economía dirigida*-. Fue precisamente en esta línea de razonamiento que se inscribieron los editoriales del diario *La Prensa* que con más virulencia y profundidad analítica atacaron las reformas económicas del período. Hecho que se ve reflejado por las obras del propio Prebisch, que registran una clase de 1936 específicamente destinada a discutir las interpretaciones que asociaban dichas reformas con los preceptos de la economía dirigida⁹ (Prebisch, 1991). ¿Podemos, pues, desde el campo historiográfico, construir una representación del pasado que soslaye la presencia de un concepto tan vigente en los debates del período?

Creemos que el valor del tipo de indagación que aquí se propone —deudora, como dijimos, de los aportes metodológicos de la nueva historia intelectual— consiste, pues, en restituir la fuerza ilocutiva de conceptos como “*economía dirigida*”, a los efectos de articular una interpretación historiográfica capaz de conocer y comprender el universo categorial desde el cual se dieron los debates sobre el vínculo entre Estado y economía en la Argentina de los años treinta¹⁰.

Por último, creemos pertinente señalar que el análisis del marco teórico de las reformas económicas de los años treinta no debe conducir a soslayar los matices y contradicciones propios de toda época de crisis. En efecto, en los debates parlamentarios del período no faltaron los legisladores que, tras reconocer explícitamente su adhesión al liberalismo económico, acompañaron con su voto reformas inspiradas en los principios de la economía dirigida, acaso estimulados por un pragmatismo que los presentaba como la única forma de ajustarse a una coyuntura particularmente crítica (Persello, 2006). Paradoja que se hacía también presente en las columnas de opinión de un diario como *La Nación* que, tras sostener la necesidad de impulsar una política de *economía dirigida*, reconocía en el mismo editorial que “la economía liberal y el libre cambio son, sin duda, los sistemas más eficaces para el progreso y la prosperidad de los

⁹ Si bien no abordaremos aquí la ardua labor de definir “*economía dirigida*”, bastará con señalar que el término había adquirido desde sus inicios dimensiones demasiado generales y delimitaciones poco precisas. En la concepción de Bertrand de Jouvenel, quien escribe un libro sobre el tema en 1929 y es reconocido por Olivari (1937) como el creador del concepto, se trataba de la adopción de medidas tendientes a dirigir las acciones humanas, sin forzarlas, en función del bien general. Podía incluir, por tanto, en opinión del polifacético intelectual francés, desde la planificación de las grandes líneas de la política económica hasta la ejecución directa de la producción. En opinión Raúl Prebisch, quien por entonces ocupaba el cargo de director general del flamante Banco Central, la economía dirigida era un sistema en el que la producción, la distribución y el consumo se veían sometidos a la regulación estatal, reemplazando así el sistema de la libre concurrencia y quitando de las manos de los agentes privados elementos de suma importancia para la vida económica (Prebisch, 1936). Se trataba, por tanto, de un concepto ambiguo y equívoco que por ello mismo se podía aplicar tanto a la experiencia de la Rusia soviética como a la de la Italia fascista. La presencia del tópico en el ámbito internacional puede atestiguiarse aludiendo al Congreso Internacional de Economía Dirigida desarrollado en Ámsterdam en 1931, o a la considerable cantidad de trabajos publicados en los años treinta por autores europeos (Sombart, 1932; Bodin, 1937; Olivari, 1937).

¹⁰ A modo de ejemplo, bastará con señalar que “*economía dirigida*” no era un simple concepto sobre el que un grupo de intelectuales discutía desde las páginas de revistas especializadas que poca llegada tenían al gran público. El tópico se hallaba también presente en el universo político y en el periodismo gráfico, y registraba una intensidad de la que aquí —dados los límites del presente trabajo— solo se presentó una pequeña muestra.

pueblos” (9 de abril de 1935, p.6). La presencia de tal afirmación en 1935 debiera prevenirnos contra las categorizaciones taxativas con que pensar un período de crisis en el que la contingencia y el pragmatismo podían imponerse a los principios dogmáticos.

Aun cuando la naturaleza y los límites del presente artículo nos impidan un desarrollo *in extenso* de estas cuestiones, creemos que los elementos señalados alcanzan para justificar la necesidad de un abordaje capaz de restituir el contexto de enunciación desde el cual fueron pensadas las reformas económicas en la Argentina de mediados de los años treinta, a los efectos de arribar a una conceptualización dotada de la mayor relevancia explicativa posible.

Conclusiones parciales

El presente artículo tuvo por objeto delinear algunos de los principales rasgos que, a nuestro criterio, debe contemplar una interpretación compleja y articulada de las transformaciones en la concepción y el rol del Estado en la Argentina de los años treinta. Antes que brindar respuestas completas y acabadas a los problemas planteados, su objetivo fue el de reflexionar sobre los lineamientos generales y los avances parciales de una investigación en curso.

En este sentido, creemos haber aportado elementos para sostener, en primer lugar, que el proyecto de creación del Banco Central desató un intenso debate que puso de relieve las distintas concepciones que sobre el Estado circulaban en la época y, en segundo lugar, que su indagación —al restituir el carácter político del debate— nos resultará útil para profundizar nuestro conocimiento de las conceptualizaciones con que se ha pensado hasta aquí al Estado y a las reformas que este emprende en los años treinta. Creemos, a su vez, que el análisis de las mismas no puede ser escindido de un proceso que, a nuestro juicio, lo enmarca y lo sostiene: el de la legitimación del saber económico como sustento de la agencia estatal. Proceso que nos hemos propuesto pensar a partir de la articulación de los siguientes elementos: la formación de un cuerpo de economistas profesionales cuya raíz puede rastrearse al menos dos décadas antes de los años treinta (Plotkin & Caravaca, 2007), acompañado de una paulatina pérdida del prestigio social de la clase dirigente y de la eclosión de una crisis económica que inaugura un proceso de reformas que intentarán legitimarse socialmente recurriendo a un *discurso* que subrayaba la necesidad de construir un aparato burocrático capaz, eficiente y cualificado para su implementación.

No se trata, desde luego, de negar la contribución de figuras como Prebisch en las reformas económicas implementadas durante la gestión Pinedo en el Ministerio de Hacienda, o de quitar peso a la incorporación de técnicos en un Estado que —en el marco del proceso de redefinición que brevemente hemos analizado— profundiza o extiende su influencia en diversas áreas. Se trata, por el contrario, de interpretar estos elementos como parte de un complejo entramado en el que parecieran aunarse las necesidades de una dirigencia política que se ve impugnada por diversos sectores sociales, con las de un grupo de técnicos que comienza a abrirse paso en la función pública y necesita, por tanto, esgrimir argumentos para que el *saber político* reconozca la relevancia del *saber experto* del que son poseedores. La propuesta consiste, pues, en operar desde el campo historiográfico una restitución de los contextos de enunciación capaz de rescatar la fuerza ilocutiva de los discursos que unos y

otros esgrimían. Se trata, a fin de cuentas, de incorporar estos elementos a una interpretación historiográfica capaz de dar cuenta de la complejidad, el dinamismo y los matices que todo proceso histórico exhibe.

Referencias bibliográficas

- Alford, R. & Friedland, R.** (1991). *Los poderes de la teoría*. Buenos Aires: Manantial.
- Bacolla, N. A.** (2008). Debatiendo sobre lo incierto. La crisis del treinta en la tinta de sus actores e intérpretes. *Estudios Sociales*(35), 61-89.
- Bodin, C.** (1937). *Economía dirigida, economía científica*. Santiago de Chile: Ediciones Ercilla.
- Caravaca, J.** (2011). *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina (1870-1935)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Caravaca, J.** (2012). La Argentina Keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930. En M. Ben Plotkin, & E. Zimmermann, *Las prácticas del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Caravaca, J.** (2013). Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930- 1935. *Estudios del Desarrollo*, II, 105-132.
- Cataruzza, A.** (2012). Dimensiones políticas y cuestiones historiográficas en las investigaciones históricas sobre la memoria. *Storiografía*(16).
- Cortés Conde, R.** (diciembre de 2001). Raúl Prebisch: Los años de gobierno. *Revista de la CEPAL*(75), 83-87.
- Curanderos y politicastro.** (2 de mayo de 1935). *La Prensa*, p. 8.
- Di Liscia, M. S., & Soprano, G.** (2017). *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- El Banco Central y sus funciones esenciales.** (18 de mayo de 1935). *La Prensa*, p. 5.
- El criterio presidencial sobre la industria agrícola.** (2 de junio de 1935). *La Prensa*, p. 6.
- El Senado aprobó ayer los proyectos financieros del Poder Ejecutivo.** (22 de marzo de 1935). *La Prensa*, p. 10.
- Fernández López, M.** (1996). El ciclo económico argentino: estudios de Raúl Prebisch. (Universidad de Buenos Aires, Ed.) *Ciclos*(10), 17-32.
- Gerchunoff, P., & Llach, L.** (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Giménez Pieres, J.** (1931). *La Revolución del 6 de Setiembre de 1930. Su motivo, sus hombres, su gobierno*. Buenos Aires.
- Halperin Donghi, T.** (2007). *La República imposible (1930-1945)*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Hora, R.** (octubre-diciembre de 2000). Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914). *Desarrollo Económico Revista De Ciencias Sociales. IDES*, 40(159), 465-492.
- La solidaridad partidaria en los asuntos económicos y financieros.** (20 de marzo de 1935). *La Prensa*, p. 8.
- Lidle, P. C., & Pita, J. J.** (octubre-diciembre de 2011). Historia de la creación del Banco Central de la República Argentina. *Ensayos Económicos*(64), 117-139.
- Lorenzutti, J.** (1996). *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Dunken.
- Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina.** (1935). *Inauguración del Banco Central de*

la República Argentina. Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda.

- Olivari, R.** (1937). *Economía dirigida*. Buenos Aires: Imprenta federación gráfica bonaerense.
- Palermo, S., & Silva, J.** (2016). Expertos, burocracias y política de masas en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 6-21.
- Palti, E.** (2012). *Giro lingüístico e historia intelectual*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Persello, V.** (enero-julio de 2006). Partidos políticos y corporaciones: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*(29), 85-118.
- Persello, V.** (2017). La Comisión de Control de Cambios. Burocracia y "economía dirigida". En M. S. Di Liscia, & G. Soprano, *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)* (págs. 99-118). Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Pinedo, F.** (1947). *En tiempos de la República* (Vol. IV). Buenos Aires: Editorial Mundo Forense.
- Plotkin, M., & Caravaca, J.** (octubre-diciembre de 2007). Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 47, 401-428.
- Plotkin, M., & Caravaca, J.** (2013). Publicaciones especializadas y liberalismo periférico. Notas sobre la transmisión de ideas económicas en Argentina. 1879-1890. *Revista de Indias*, LXXIII(257), 55-80.
- Plotkin, M., & Zimmermann, E.** (2012). *Las prácticas del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Prebisch, R.** (1991). *Obras. 1919-1948* (Vol. I). Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Rougier, M., & Sember, F.** (2018). *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Sidicaro, R.** (1993). *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Skocpol, T.** (enero-marzo de 1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*(50), 71-122.
- Sombart, W.** (1932). El porvenir del capitalismo. *Revista de Occidente*.
- Wier, M., & Skocpol, T.** (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. *Zona Abierta*(63-64), 73-154.

Cómo citar este artículo

Foppiano, J. L. (2018). Saber experto y saber político en los debates sobre la creación del Banco Central. *Sociales y Virtuales*, 5(5). Recuperado de <http://www.urldelarticulo.com>