BORRADOR-FALTAN COMPLETAR REFERENCIAS

La enseñanza jurídica y la conformación del derecho administrativo como "saber de estado"en la Argentina, 1900-1930

Eduardo Zimmermann
Universidad de San Andrés

"Nada más irrisorio que oír llamar doctores a los analfabetos patentados que, año tras año, abortan nuestras facultades de Derecho. Porque ellos ni siquieran sospechan la ciencia jurídica. Son simples procuradores con diploma", escribía para el primer Centenario, Gabriel Quiroga, el *alter ego* de Manuel Gálvez. La figura de los "doctores", era ya desde hace por lo menos una década objeto de crítica sostenida. Esa crítica apuntaba en general sobre dos blancos: uno, el profesionalismo estrecho que orientaba a los estudios jurídicos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; el otro, la brecha existente entre la pobre formación recibida y la prominencia que los graduados alcanzaban en el sistema político argentino y en la administración del estado. Paul Groussac, reseñando las tesis de graduación de la Facultad en *La Biblioteca* (1897) se irritaba especialmente con ese "verdadero mandarinato que confiere a su poseedor el botón de cristal, habilitándole sin otro título para todas las funciones políticas y administrativas, para todas las magistraturas de la inteligencia (...) Basta, en efecto, arrojar una mirada a cualquier rama de los poderes constituidos para comprobar que la República Argentina tiene gobierno de doctores...."[1]

Ambos críticos, separados por más de una década, apuntaban a temas reiterados en el debate público del cambio de siglo sobre la vida intelectual y cultural argentina: el excesivo materialismo, la pérdida de valores elevados, la corrupción políca y administrativa, que como bien apuntara Oscar Terán, se insertaban, además, en el

[1] Manuel Gálvez, *El diario de Gabriel Quiroga* (1910) (Buenos Aires: Taurus, 2001); Paul Groussac, "Boletín Bibliográfico. Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (1897)", *La Biblioteca* 1897, tomo V, pp. 153-160, reproducido en *Travesías intelectuales de Paul Groussac*. Estudio preliminar y selección de textos por Paula Bruno (Bernal: Universidad Nacional de Qulmes, 2004). Agradezco a Paula Bruno por la referencia al trabajo de Groussac. En el mismo sentido, Carlos Octavio Bunge: "ven los hombres de leyes decaer su ciencia al mismo tiempo que progresa su gremio, y más en nuestra república, por el excesivo parasitismo de Estado." C.O. Bunge, "La actual crisis de los estudios jurídicos." Discurso de recepción en la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, 17 de diciembre de 1912.

enfrentamiento de la naciente "cultura científica" argentina con la tradición de la crítica estético-literaria.[2]

Desde esa perspectiva, la renovación de la enseñanza jurídica aparecía como una demanda urgente y debía encarar frontalmente esas cuestiones: la separación de la habilitación profesional de los abogados del otorgamiento del título de doctor ("aquí ambas dignidades se confunden", lamentaba Groussac), que equivalía a que la Facultad proveyera tanto una especialización profesional como una "científica"; el desarrollo de un modelo de formación más amplio que el vigente, que prestara mayor atención al papel de las humanidades y las nuevas ciencias sociales en la educación de los juristas ("ellos denominan a la filosofía del derecho, a la psicología, a la historia, ¡materias líricas!" decía Gabriel Quiroga, y Groussac se mostraba sorprendido porque la filosofía o la economía quedaran excluídas del programa "ora por accesorios, ora por científicos"); y finalmente, la posibilidad que esa formación más amplia proveyera una base adecuada para el papel que los juristas debían cumplir como hombres de estado.

En este trabajo intento rastrear en los debates que sobre tales cuestiones tuvieron lugar en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la primera década del siglo veinte, los orígenes de ese proceso de renovación en la formación jurídica argentina, y en particular la forma en la que el mismo impulsó una renovada mirada sobre la vinculación entre la educación superior y la preparación de profesionales aptos para la administración del aparato estatal y las nuevas funciones que comenzaban a hacerse visibles en el cambio de siglo. Así como la sociología, la economía y las finanzas públicas (cf. Plotkin-Caravacca sobre Terry et al), empezaron a vislumbrarse como instrumentos centrales de esa vinculación, el derecho administrativo y la nueva ciencia de la administración, en las distintas vertientes recibidas por la circulación transnacional de esas disiciplinas, comenzaron a ser apreciados como los pilares de un nuevo tipo de formación de juristas como hombres de estado, que reemplazarían al viejo mandarinato de los "doctores". En ese sentido, este trabajo intenta contribuir por una parte a los estudios sobre la vinculación entre el desarrollo de las ciencias sociales y la educación superior, la circulación transnacional de ideas y modelos, y la modernización del estado

[2] Sobre estas polémicas, Oscar Terán, *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910). Derivas de la "cultura científica"* (Buenos Aires, FCE, 2000); Paula Bruno, *Paul Groussac entre dos siglos*; y E. Zimmermann, *Los liberales reformistas*.

a través de la constitución de nuevos campos profesionales de acción pública[3]. Por la otra, intenta insertarse también en el diálogo iniciado por la nueva historia del derecho y las instituciones judiciales, enfocando en particular el tema de la formación jurídica de abogados, y proyectando a futuro el desarrollo de temas centrales como la delimitación del campo profesional de ejercicio, y el papel del estado en el mismo.[4] Las fuentes utilizadas son principalmente las publicaciones específicas del campo: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Revista de Derecho, Historia y Letras, Revista Argentina de Ciencias Políticas; Discursos de apertura de cursos, y discursos de colación de grados, publicaciones de la Facultad: planes de estudio, proyectos de reforma, bibliografía de profesores de la Facultad, etc.

I

La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA) y los debates sobre la educación jurídica a comienzos del siglo veinte

Un tema que recorría los pasillos de la facultad desde sus orígenes era el del peligro que representaba la sobreproducción de abogados que podía culminar en la aparición de un "proletariado intelectual" de funestas consecuencias sociales, y en la postergación de la formación en los conocimientos "prácticos" que demandaba la etapa de desarrollo que enfrentaba el país. Esa línea de pensamiento, que reproducía viejos debates europeos sobre el "exceso de hombres de letras" y sus consecuencias en las sociedades democráticas, escondía frecuentemente un deseo más básico de ahuyentar a los advenedizos de los mercados de las profesiones liberales, revelando la proximidad de la batalla por establecer la autoridad simbólica de las nuevas disciplinas y los nuevos mecanismos institucionales de demarcación.[5] El tema del desarrollo de esos mecanismos

[3] Neiburg y Plotkin; Ricardo González-Leandri, "Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso", *Anuario IEHS* 21, 2006.

[4] Cristiana Schettini, "Hacia una historia social de los abogados: una visión del caso brasileño"; Marisa Moroni y Melisa Fernández Marrón, "Abogados en la frontera. Justicia y redes locales en el proceso de institucionalización del territorio nacional de La Pampa a principios del siglo XX"; para las particularidades del caso brasileño y del caso de los abogados en los territorios nacionales; Juan Manuel Palacio, *La paz del trigo*; Aguirre y Salvatore; Palacio y Candioti; Pérez Perdomo, *Latin American Lawyers*.

[5] Christophe Charle, *Los intelectuales en el siglo XIX*, pp. 126-127. Para antecedentes de estos debates en la historia europea, L. O'Boyle, "The Problem of an Excess of Educated Men in Western Europe 1800-1850", *The Journal of Modern History* 42, 1970. Para similares debates sobre el "excesivo" número de juristas y letrados en Hispanoamérica y en la Argentina del siglo diecinueve, véase, Víctor M. Uribe, "Colonial Lawyers, Republican Lawyers and the Administration of Justice in Spanish America", y Eduardo Zimmermann, "The Education of Lawyers and Judges in Argentina's *Organización Nacional*

de demarcación del mercado profesional de los abogados, el proceso que condujo al establecimiento de los colegios profesionales, y los alineamientos políticos y sociales que demarcaron el mismo merece una investigación más detallada.[6] Sólo cabe apuntar aquí algunos indicios de la presencia de esas preocupaciones en la Facultad del cambio de siglo, que como veremos, se reflejaba en opiniones divididas. Como orador en la Colación de Grados de la Facultad en 1898, Baldomero Llerena, no reconocía un problema potencial en la superpoblación de graduados universitarios, sino en la degradación de la calidad de los mismos: "el mal no está en que las puertas de la Universidad se abran a todos los que quieran entrar en ella; el mal está en que las puertas de la sociedad no se cierran a las nulidades patentadas que pretenden saberlo todo."[7] En 1907, Héctor Lafaille, insistía en esa línea: quienes hablaban del exceso de abogados "están transportando el pesimismo de Malthus al orden intelectual; aunque hay plétora de abogados, faltan jurisconsultos". En 1909, en cambio Antonio Dellepiane ya advertía sobre el peligro de un "proletariado de levita, desocupado"; y tres años más tarde Carlos Octavio Bunge extendía sus preocupaciones por la crisis de los estudios jurídicos, también al campo "gremial", y recomendaba "encarecer a los jueces la aplicación de medidas disciplinarias, y también (...) el establecimiento de un colegio de abogados, que excluya a los indignos por órgano de un tribunal de honor." [8]

¿Fue la crisis del Noventa el inicio de las reflexiones sobre la necesidad de renovar la forma en la que se educaban los abogados en BsAs? Sin dudas, como bien han señalado para el caso de la enseñanza de la economía Plotkin y Caravacca, "es a partir de las crisis cuando el Estado y la sociedad demandan con más fuerza el concurso de saberes cada vez más definidos como expertos destinados a dar cuenta de ellas. Pero

---

(1860-1880), ambos en Eduardo Zimmermann, editor, *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America* (Londres: Institute of Latin American Studies, 1999); y para los debates en torno a la educación letrada y la educación "práctica", Frank Safford, *The Ideal of the Practical. Colombia´s Struggle to Form a Technical Elite* (Austin: The University of Texas Press, 1976).

[6] Leiva sobre los orígenes del Colegio de Abogados; Schettini sobre "rabulas" y el caso brasileño. Aguirre y Palacio sobre los "tinterillos" en Perú y en la provincia de Buenos Aires.

[7] Baldomero Llerana, "Discurso de Colación de Grados, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 8 de julio de 1898", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo I, 1898, pp. 226-237. Los argumentos de Llerena tendían a repetir aquí tópicos generales reiterados tras el Noventa: la defensa de la educación y la Universidad contra el "orgullo materialista burgués", por ejemplo. Una década más tarde, Llerena ya volcaba opiniones mucho más específicas sobre los contenidos técnicos de la educación jurídica, como veremos.

[8]Héctor Lafaille, "Colación de Grados 1907. Discurso Universitario", *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, 1907 Antonio Dellepiane, "Discurso de Colación de Grados", *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, 1909, ambos en Andrés Stagnaro, "Las colaciones de grado de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, el espejo de los abogados porteños en el cambio de siglo, 1884-1919" ms.; Carlos Octavio Bunge, "La crisis de los estudios jurídicos".

por otro lado es desde estos saberes desde donde se definen las crisis y se las toma como objeto de estudio y de intervención". Podemos sumar aquí la idea de una crisis institucional, una crisis *dentro* de la Facultad, como otro motor de ese proceso de demanda de revisión sobre el proceso de construcción de los saberes expertos y del papel ocupado por los portadores de los mismos. Una crisis en la Facultad que se insertaría, y al mismo tiempo fortalecería tendencias que ya circulaban en la Universidad.

La Universidad de Buenos Aires experimentó en las primeras dos décadas del siglo XX un proceso de renovación cultural y científica que apuntó a consolidar ese primer esfuerzo iniciado por las corrientes positivistas a favor de las actividades vinculadas con las ciencias. Sobre una orientación general que era todavía eminentemente profesionalista, la investigación científica hizo sus primeras apariciones a través de la creación de los primeros institutos de investigación. Sobre todo, comenzó a percibirse una revalorización general entre las elites letradas de la investigación como parte de la misión de la Universidad, o en todo caso, de una línea argumental que "no siempre fundada en una imagen clara de lo que la Universidad debiera ser, se apoya sin embargo en una convicción muy firme de que ella no es lo que debiera".[9]

Como hemos visto, ya durante las últimas décadas del siglo diecinueve se había instalado el debate sobre el carácter excesivamente profesionalista de la Universidad de Buenos Aires, y sobre la necesidad de rescatar dicho ámbito para el cultivo de la ciencia y la investigación desinteresada. La incorporación de las humanidades a los claustros universitarios, y la creación de la Facultad de Filosofía y Letras en 1896 formaron parte de ese ambiente. En particular, se hizo cada vez más fuerte la demanda por la participación de las universidades en la creación de un nuevo cuerpo de conocimientos científicos sobre los problemas argentinos, fuesen estos históricos, literarios, políticos, económicos o sociales. En ese proceso participaron activamente algunas de las figuras más relevantes de la vida de la Facultad de Derecho del cambio de siglo: Juan Agustín García, José Nicolás Matienzo, Rodolfo Rivarola, y Ernesto Quesada, entre otros. Del mismo modo, la creación de la Universidad Nacional de La Plata, impulsada por Joaquín V. González, significó otro paso en esa búsqueda de "una universidad científica para una sociedad reformada".[10]

---

[9] Tulio Halperín Donghi, *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, (Buenos Aires: Eudeba, 2da edición, 2002)..

[10] Pablo Buchbinder, *Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires*, (Buenos Aires: Eudeba, 1997), pp. 21-33; Darío Roldán, *Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político-liberal (1880-1920)* (Buenos Aires: CEAL, 1993), pp. 101-105.

Es en ese contexto, en el que la huelga de estudiantes de la Facultad de Derecho iniciada a fines de 1903 impulsaría un proceso de replanteamiento de la vida interna de la Facultad que excedería en mucho las demandas iniciales que habían dado lugar al movimiento. Una solicitud de reforma del calendario de examenes parciales y finales de noviembre de 1903, que ya había sido rechazada en anteriores oportunidades por las autoridades de la Facultad, sería el disparador de un conflicto que mantendría paralizada la institución por varios meses, y se convertiría en tema de debate público, impulsado sobre todos desde las páginas del diario *La Prensa*, alineado rápidamente con los estudiantes.[11]

El conflicto desató un intenso proceso de revisión de la enseñanza jurídica en la Facultad, que trascendía por mucho los problemas de regulación de clases y examenes, para orientarse al contenido de los planes de estudio. Ya en 1904, Juan Agustín García intentaba explicar la huelga de los estudiantes como una cara más de la "progresiva decadencia" de la Facultad. La raíz del problema estaba en "la indiferencia completa y absoluta por el progreso de nuestras ciencias sociales", que provenía de "un concepto anticuado y falso de los fines de una Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Se cree que su papel social es formar abogados. Esa puede ser una de sus fases, la más inferior..." El análisis de García reflejaba no sólo la voluntad de rescatar a la investigación en ciencias sociales como una tarea central para los claustros de la Facultad de Derecho, sino también una misión más ambiciosa que vinculaba a los desarrollos en las ciencias sociales con la formación de administradores de estado. El conocimiento de "los fenómenos morales, las relaciones políticas, económicas, jurídicas, sociológicas", y de sus determinantes en "el clima, la raza, la tradición", debía darse en la Facultad, para que todos los habitantes del país pudieran acceder al mismo:

> Esta ciencia vulgarizada facilitará al ciudadano conocimientos indispensables para dirigir su vida, **formará hombres de Estado, evitándonos las leyes de ensayo y la solución de los problemas sociales por simples sentimientos a la inspiración divina. Eso implica una facultad muy estudiosa e investigadora, que llegado el caso sirva a la política práctica con sus monografías y sus tesis, acercándoles todos los elementos de estudio para que se resuelvan concienzudamente nuestros problemas.** Así, la misión de nuestra Facultad será estudiar la Argentina en todas sus fases morales. Y de no realizar ese ideal se la puede suprimir sin temor alguno, haciendo un verdadero bien al país.[12]

---

[11] Juan Carlos Agulla (h), "Crisis en la Facultad de Derecho de Buenos Aires (Una huelga estudiantil a principios de siglo)", *Revista de Historia del Derecho "R. Levene"*, 31, 1995.

[12] Juan Agustín García en carta a Manuel Láinez sobre la huelga de estudiantes de la Facultad de Derecho de 1904, en Juan Agustín García, *Obras Completas* (Buenos Aires: Ediciones Antonio Zamora, 1955), vol. II, pp. 1386-87. Ya en 1899 García había resaltado a las universidades como el instrumento que debía modificar el carácter excesivamente utilitario de la Argentina. "Los universitarios. Discurso pronunciado en la colación de grados del 8 de julio de 1899."*Ibid.*, vol. I, p. 531.

Ese mismo espíritu de renovación del papel que la Facultad debía cumplir es el que impulsaba al proyecto de reformas al plan de estudio que José Nicolás Matienzo presentó en agosto de ese mismo año[13]. En sus fundamentos Matienzo aceptaba como legítima la crítica que se hacía a la Facultad de no cultivar suficientemente "el espíritu científco que corresponde a un instituto universitario", resignándose a constituir, en cambio, "una simple escuela de abogados". El nudo del problema residía en el contenido del plan de estudios, en el que se advertía "un predominio excesivo del estudio de los códigos argentinos", en detrimento de lo que Matienzo consideraba debían ser las dos corrientes de revitalización de la formación jurídica: la legislación comparada, y "el estudio científico que merecen hechos e instituciones sociales".[14] La ambiciosa propuesta de reforma sugería, entre otras cosas, convertir la mitad de los cursos existentes de derecho positivo en cátedras de derecho comparado, y reemplazar los cursos generales de Historia y de Filosofía (ya que ambas disciplinas podían ser estudiadas en la Facultad de Filosofía y Letras) por nuevos cursos en Historia del Derecho y Método de las Ciencias Sociales.

Ni bien recibido el proyecto de Matienzo, el Decano de la Facultad, Benjamín Victorica, formó una comisión especial encargada de estudiar el proyecto y proponer las reformas que consideraran convenientes, integrada por los académicso Manuel Obarrio, Baldomero Llerena, Wenceslao Escalante, Juan M.Garro, Emilio Lamarca, y el mismo Matienzo, y elevó al claustro una encuesta requiriendo la opinión sobre cuestiones como la enseñanza de derecho y la enseñanza de ciencias sociales en la Facultad, y la posible división de la carrera en dos ciclos (abogacía y doctorado), en la que predominaba la respuesta favorable al fomento de la investigación científico-social en la Facultad, y al mantenimiento de la aspiración a formar "hombres de estado". Para Estanislao Zeballos, por ejemplo, era necesario mejorar el nivel de la enseñanza de la Economía Política y las Finanzas, que "no ha logrado en nuestra facultad exceder el modesto tono de las clases de algunas escuelas normales y colegios nacionales."[15] Francisco Oliver, profesor de Finanzas, resumía en su respuesta el proyecto renovador: la Facultad debía ser "un

---

[13] Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, *Proyecto de Reformas de Plan de Estudios (con sus antecedentes)* (Buenos Aires: Imprenta Didot de Félix Lajouanne, 1904), pp. 23-26.

[14] El exclusivo interés en la exégesis de los códigos, resultaba según Matienzo, en el fomento del "dogmatismo y la inmovilidad con que se caracterizan las sociedades en que todavía no tiene papel la libertad de discusión". *Ibid.* Sobre la exégesis del Código y la enseñanza del derecho civil en la Facultad, véase la siguiente sección.

[15] *Ibid.* Véase también Alberto David Leiva, "La opinión del claustro de la Facultad de Derecho de Buenos Aires sobre el proyecto de reformas al plan de estudios (1904)", *Revista de Historia del Derecho* 13, 1985.

instituto de alta cultura científica", tanto de los estudios jurídicos como de las ciencias sociales y políticas, formando así generaciones de hombres, no sólo aptos para el ejercicio de la abogacía, sino también para desempeñar eficazmente "las funciones docentes, administrativas, y políticas a que nuestras instituciones puedan llamarlos."[16]

Mientras se debatía el proyecto de Matienzo, y habíéndose normalizado las actividades en la Facultad, tanto en el claustro como en las manifestaciones de las autoridades se mantenía el tono de apoyo a la reforma del plan de estudio y más generalmente de los principios que debían guiar la vida académica de la casa. En la apertura de los cursos de 1906, el Vicedecano Juan M. Garro reconocía que el plan de estudios había quedado "atrás del movimiento científico moderno" y que no permitía formar "además de **meros** profesionales, hombres de ciencia, que la cultiven sin miras de lucro." Este cultivo de las nuevas ciencias sociales, además, debía orientarse a la solución de los nuevos problemas que enfrentaba el país: "la cuestión obrera..., los trusts..., las sociedades anónimas..., el problema vital de la población...., la inmigración , el sistema tributario..., la política comercial...."[17] En agosto de ese año, Ernesto Quesada sumaba nuevos argumentos sobre la solución de "la crisis universitaria", en su discurso en la Ceremonia de Colación de Grados: el problema no residía solamente en el contenido de los planes de estudio, sino en lo que Quesada describía como "la crisis del profesorado en sus actuales condiciones." El reclamo giraba en torno a la ausencia de un profesorado de dedicación exclusiva, que generaba "un profesorado de aficionados en lugar del de profesionales", e inevitablemente terminaba produciendo una enseñanza de mala calidad, que para Quesada era el verdadero motivo del descontento estudiantil.[18]

Finalmente, en octubre la Comisión presentó al nuevo Decano, Wenceslao Escalante, un nuevo plan de reformas al plan de estudios (firmado por Juan M. Garro, Estanislao Zeballos, Eduardo L. Bidau, Francisco Canale y Ángel Pizarro). Con fundmantos parecidos al proyecto de Matienzo ("es empequeñecer y desnaturalizar la misión de la Facultad el reducirla nada más que a formar profesionales"; "sobran profesionales y faltan hombres de ciencia") presentaba tres grandes innovaciones: la primera era la creación del doctorado en Derecho y Ciencias Sociales; la segunda la

---

[16] *Proyecto de reformas*, p. 78.

[17] Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, *Apertura de los cursos de 1906* (Buenos Aires, 1906), pp. 8-11. Sobre el clima reformista impulsado por la cuestión social en las cátedras de la Facultad de Derecho, ver también *Los liberales reformistas*, capítulos 4 y 5.

[18] Ernesto Quesada, *La crisis universitaria. Discurso pronunciado en la solemne colación de grados de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 17 de agosto de 1906 (Buenos Aires, 1906), p. 25. También el tema de las condiciones económicas en las que se desempeñaban profesores y estudiantes merece una investigación más detallada.

creación de tres carreras complementarias a la de abogacía: diplomática y consular, administrativa, y notarial; la tercera la creación de diez nuevas cátedras (entre las que se destacaban la de ciencia política, legislación industrial, historia general del derecho, instituciones económicas fundamentales, y derecho civil comparado, todas obligatorias pora el doctorado). La enseñanza de la carrera estaba distribuida en seis y siete años para la abogacía y el doctorado. Sobre este último, sin embargo, la Comsión se mostraba sorprendentemente poco entusiasmada respecto a las posibilidades de éxito del nuevo programa: "el cultivo de la ciencia por la ciencia misma no es común en medios como el nuestro, saturados de utilitarismo y faltos de espíritu científico."[19]

Si bien parece acertada la observación de Tulio Halperín Donghi de que este clima reformista del cambio de siglo más que en la claridad en lo que quería lograr se apoyaba en la seguridad de que la Universidad (o la Facultad, en este caso) no era lo que debía ser, pueden sin embargo distinguirse tres objetivos diferenciables en los que coincidían las propuestas de renovación en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales:

a) la crítica del formalismo y la exégesis de los códigos como método de enseñanza del derecho:

Dos reformas del Rector Juan María Gutiérrez tuvieron fuerte impacto en la enseñanza jurídica en la Argentina: la supresión de la *Academia de Jurisprudencia* y su reemplazo por cátedras de procedimientos, en 1872, y la creación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en reemplazo del Departamento de Jurisprudencia de la Universidad, en 1873. A esto debe sumarse en esos años la adopción del recientemente sancionado Código Civil como instrumento de educación jurídica, principalmente por el liderazgo del titular de la cátedra, José M. Moreno, y la consecuente predominancia de la escuela de la exégesis francesa que dominaría por décadas la formación de abogados. El positivismo jurídico entendido como formalismo, impondría entonces al estudio minucioso del articulado del Código como el ideal de formación jurídica, y postergaría durante mucho tiempo la apertura a métodos alternativos, como la interacción con las ciencias sociales como instrumento explicativo de los orígenes de los principios del

[19] "Nuevo plan de estudios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, no. 2, enero 1908, pp.304-309. Para observaciones parecidas sobre "la falta de estímulo social suficiente" pueden verse los discursos de apertura de cursos del Decano Wenceslao Escalante en 1907 o 1910, publicados por la Facultad en esos años.

derecho civil, o la formación práctica en el estudio de casos concretos.[20] La predominancia de ese enfoque era tal que cuando en 1902 Rodolfo Rivarola intentó modificar el programa de la materia, al hacerse cargo de un curso como profesor suplente, terminó separado de la materia por las autoridades de la Facultad.[21]

En los años siguientes, la crítica al formalismo se repetiría en muchas de las propuestas renovadoras: el plan de Matienzo de 1904, ya citado, apuntaba en esa dirección. El decano Escalante enfatizaba en 1907 la necesidad de abandonar "el formalismo *a priori*" del plan de estudios, para permitir "una detenida observación de los hechos concretos, de los factores que los determinan y de su evolución". El mismo año, Juan Bibiloni reforzaba la idea en el discurso de la colación de grados: todas las obras de derecho civil parecían escritas con el único propósito de exponer reglas y explicarlas, sin preocuparse por entender las causas que habían llevado a su establecimiento.

La defensa de la exégesis como método de enseñanza del Derecho Civil, todavía mantendría sus defensores por mucho tiempo, muchos de ellos empapados de la enérgica defensa que Baldomero Llerena haría del Código de Vélez, declarándolo en 1910 como "el más científico que se conoce". Para Llerena, la pretensión de restar tiempo al estudio positivo del Código para dedicarlos a "estudios de crítica jurídica y sociológica" era contraproducente y dejaría a los estudiantes sin saber ni uno ni lo otro. El estudiante que alcanzara un conocimiento riguroso de "los principios científicos que en forma de artículos contiene el Código en cada libro" tendría una base suficiente "para resolver por sí mismo los problemas jurídicos que pudieran presentarse en la vida real."[22] Lejos de coincidir con ese diagnóstico, en 1915, Alfredo Colmo prefería apuntar

---

[20] Agustín Pestalardo, *Historia de la enseñanza de las ciencias jurídicas y sociales en la Universidad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Imprenta Alsina, 1914); Martín Bohmer, "The Politics of Legal Education", ms.; M. Rosario Polotto, "Hacia una nueva experiencia del Derecho. El debate en torno a la enseñanza práctica del derecho en la Universidad de Buenos Aires a comienzos del siglo XX", *Revista de Historia del Derecho* 34, 2006; Víctor Tau Anzoátegui, *Las ideas jurídicas en la Argentina*; María Isabel Seoane, *La enseñanza del derecho en la Argentina. Desde sus orígenes hasta la primera década del siglo XX* (BsAs, Editorial Perrot, 1981).

[21] El intercambio de notas entre Rodolfo Rivarola, la Comisión de Enseñanza, el Decano Juan José Montes de Oca, y el Rector Basavilabaso, y todas las resoluciones, fueron reproducidas en , "Cuestiones universitarias. El caso de la Facultad de Derecho", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, 1902, pp. 5-28, precedido por una breve explicación de todo el episodio por Rodolfo Rivarola. Seguramente, la simpatía de Estanislao Zeballos, director de la revista, con la causa renovadora en la Facultad, facilitó la publicación del descargo de Rivarola

[22]Baldomero Llerena, "La enseñanza del Derecho Civil." Conferencia de inauguración del curso de Derecho Civil, abril de 1910, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo XXXVI, 1910, pp. 112-116.

más bien a los efectos de esa eneñanza "palabrera y memorística" sobre las capacidades profesionales de los graduados: "no hay práctica...., no hay despertar del sentido clínico del estudiante ante los problemas concretos de la realidad..."[23] Serían estas preocupaciones las que concretarían en 1922 la creación del Instituto de Enseñanza Práctica, fundado por Héctor Lafaille, bajo el principio de reconocimiento de una enseñanza más integral del derecho, "que no llega jamás a perfeccionarse cuando ésta se encara bajo uno sólo de sus aspectos", esto es, el teórico.[24]

b) Otro "positivismo": las ciencias sociales en la enseñanza del derecho

Si el formalismo de la exégesis aparecía como la versión predominante del positivismo en la Facultad, también es cierto que desde fines del siglo diecinueve, el enfoque de las nacientes ciencias sociales argentinas acercaba otra vertiente del positivismo a la formación jurídica: el conocimiento científico de los fenómenos sociales y sus causas como elemento imprescindible para entender el fundamento de las normas jurídicas. En su estudio de 1914 sobre la enseñanza del derecho en la Universidad de Buenos Aires, Agustín Pestalardo señalaba al prestigio alcanzado por el positivismo en las ciencias naturales, y el ascendiente de algunas personalidades asociadas al mismo, como Florentino Ameghino y Jose María Ramos Mejía, como elementos facilitadores para su llegada a las aulas de la Facultad de Derecho.[25]

Como hemos visto, todas las propuestas de reforma sobre los planes de estudio reclamaban una apertura hacia las nuevas formas de conocimiento social y su incorporación a la enseñanza del derecho. Además de esos reclamos generales, las aulas de la facultad comenzaron a percibir su impacto en la discusión doctrinaria en áreas particulares del derecho. Ya en 1896, en una conferencia de clausura de su Curso de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Carlos Rodríguez Larreta pronosticaba en tono sombrío: "se cierne sobre el derecho civil el peligro de una gran revolución". Los orígenes de esta revolución debían buscarse en "el vínculo que liga al positivismo con la reforma social (...) ambas tendencias están aliadas

[23] Alfredo Colmo, *La cultura jurídica y la Facultad de Derecho* (Buenos Aires, 1915).
[24] Héctor Lafaille, "Inauguración del Instituto de Enseñanza Práctica del Derecho", 16 de mayo de 1924, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, t. III, 1924, en M. Rosario Polotto, "Hacia una nueva experiencia del derecho".
[25] Pestalardo, *Historia de la enseñanza de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, p. 151. La oposición de Pedro Goyena al avance del nuevo positivismo explotaría en la Colación de Grados de 1882: "¡No hay darwinismo en la jursiprudencia!" Goyena, al igual que Estrada, continuarían defendiendo al derecho como baluarte del "libre albedrío" contra las concepciones "materialistas". *Ibid.*, pp. 153-154.

para demoler esta organización moderna que se ha levantado sobre las bases de la filosofía individualista y liberal", lo que hacía del socialismo "un adversario irreconciliable del derecho civil".[26] A pesar de esos temores, la criminología positivista italiana y su concepto de *defensa social* como fundamento de la pena, y la transformación de las normas de responsabilidad individual en el derecho civil, por el avance de las doctrinas de *riesgo profesional* ilustraron dos áreas de la formación jurídica en las que el avance de las nuevas ciencias sociales produjo cambios profundos, y gradualmente el avance de esas corrientes se hizo más profundo, a juzgar tanto por los programas de las materias como por las tesis de graduación que adoptaban dichos enfoques.[27]

c) La formación jurídica como "saber de estado"

La tercera vertiente que alimentaba los reclamos renovadores, se orientaba a la necesidad de mejorar la enseñanza del derecho para garantizar que la Facultad cumpliera adecuadamente su papel como proveedora de hombres aptos para poblar la administración de los poderes del estado. Como hemos visto, esta línea de argumentación estaba siempre presente, dada la predominancia de los abogados en la elite politica del período, pero su importancia se incrementó con la reforma del sistema electoral de 1912, y los consecuentes temores en torno a los efectos que la democratización podía producir en el perfil y las capacidades de los llamados a ejercer funciones públicas. Las demandas por conseguir que las universidades proveyeran entonces recursos humanos capacitados y operasen como cuerpos de consulta técnica para la elaboración de las políticas de estado estaban bien sintetizadas en las páginas de la *Revista*, en 1912, en la propuesta de Leopoldo Maupas de formar cuerpos consultivos para delinear las políticas de estado, con autonomía respecto a los resultados producidos por el régimen electoral:

> Las universidades, verdaderos establecimientos científicos, imponen con sus investigaciones, direcciones a la acción gubernamental, y con sus enseñanzas forman individuos idóneos para el cuerpo administrativo. Las asociaciones libres, adelantándose a la acción oficial, estudian, proponen, y exigen de las autoridades, leyes y medidas de carácter político y administrativo

[26] Carlos Rodríguez Larreta, "El socialismo y el derecho civil", La Biblioteca, Septiembre-Diciembre de 1896, pp. 559-583.

[27] Ver E. Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, capítulos cuatro y cinco, sobre el impacto de esas nuevas corrientes en la formación universitaria, Aguirre y Salvatore, Caimari, Line Schjolden sobre riesgo profesional y accidentes de trabajo en la doctrina y jurisprudencia civil de comienzos de siglo.

> que responden a sus intereses. En estas condiciones, se comprende la poca importancia que relativamente pueden tener los resultados de las elecciones populares, como no sea en lo que se refiere a la dirección general de la política.

El verdadero problema de la política argentina, concluía Maupas, era el de la ausencia de los cuerpos que contaban con el saber especializado; la falta de esos cuerpos consultivos era consecuencia de "la acción casi nula de nuestras universidades". [28]

Carlos Octavio Bunge, en cambio, se mostraba radicalmente intransigente frente a estas nuevas tendencias, en su discurso de incorporación a la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires de ese mismo año: "se quiso dar al problema la imposible solución ecléctica que había de satisfacer a todos, y que en realidad no satisfizo a ninguno." Por una parte, Bunge rescataba, contra lo que parecía una incontenible ola renovadora de impulso a la incorporación de las nuevas ciencias sociales en la Facultad, a la vieja formación "profesionalista" (a la que de todos modos no dejaba de ver como necesitando una urgente puesta al día en términos de exigencia y rigor):

> Las asignaturas político-sociales no ofrecen muy señalada utilidad sino para los abogados que, sin ejercer la profesión, se dediquen a especulaciones científicas o a funciones gubernativas. Son éstos unos pocos, a quienes no pueden sacrificarse los intereses positivos de la mayoría, destinada a vivir de los honorarios que a cada cual proporcione el ejercicio de la profesión.

Pero sobre todo, Bunge se mostraba particularmente crítico de ese ideal impulsado por tantos de ver a la Facultad como "semillero" de hombres de estado:

> Al darse en la facultad jurídica una enseñanza de orientación política se alientan ilusiones perturbadoras, que contados estudiantes verán después realizarse. No es posible que todos sean llamados a funciones de administración y gobierno, porque entonces llegaría la hora en que la república contase tantos ciudadanos que vivieran a costa del presupuesto como los que se desvivieran para costear el presupuesto.

La solución residía en restaurar la formación técnica profesional para todos, y relegar "los estudios políticos y sociales" a los cursos de doctorado en la misma Facultad de Derecho, o a los ofrecidos en la Facultad de Filosofía y Letras.[29]

---

[28] Leopoldo Maupas, "Trascendencias Políticas de la Nueva Ley Electoral", *Revista Argentina de Ciencia Política*, Tomo IV, 1912, citado por Jorge Myers, "La ciencia política argentina y la cuestión de los partidos políticos: discusiones en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (1904-1916)", en Darío Roldán (comp.), *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera* (Bs. As: FCE, 2006), pp. 121-122.

Sin embargo, el ideal de formar abogados aptos para la administración y el gobierno cobraría un nuevo impulso con el gradual crecimiento del derecho administrativo como rama independiente del derecho constitucional, y en particular por su combinación con la ciencia de la administración pública, que Rafael Bielsa, una de las figuras más destacadas de ese movimiento a partir de la década del veinte, impulsaría desde la cátedra y desde sus publicaciones.

II

Hacia el derecho administrativo como "saber de estado"

En las últimas décadas del siglo diecinueve, y en particular en el discurso político de la Tercera República Francesa, que tanta influencia tendría en el pensamiento político latinoamericano, el derecho administrativo fue conformando un cuerpo de doctrina que intentaba responder a un interrogante central: ¿cómo regular las relaciones entre Estado y particulares en el contexto del desarrollo de nuevas áreas de intervención estatal, de un modo que impidiera la arbitrariedad e hiciera más efectiva la acción de la administración pública?[30] Desde el momento en que el Estado trascendía su papel de protector de los contratos civiles de los particulares para convertirse en un actor jurídico que desarrollaba por sí mismo toda clase de tareas, juristas franceses como Duguit, Hauriou, y luego Gastón Jèze, desarrollaron a través de sus comentarios a las decisiones del Consejo de Estado una serie de conceptos que transformarían profundamente la manera de conceptualizar la acción del estado en sus relaciones con la sociedad civil. En ese sentido, además de las innovaciones en materia de doctrina jurídica que estos autores podian introducir, -por ejemplo en cuanto a la regulación de los servicios públicos, o a la discusión sobre el control judicial de la administración o la existencia de una jurisdicción administrativa independiente, o la posibilidad de demandar al estado, actuando como persona jurídica o actuando como poder público-, resulta importante extender la cuestión del significado de

---

[29] Carlos Octavio Bunge, "La actual crisis de los estudios jurídicos".

[30] Sobre la Tercera República francesa y el pensamiento político latinoamericano, Hale, "Political and Social Ideas". Sobre el derecho administrativo francés y las nuevas áreas de intervención estatal, H. S. Jones, *The French State in Question. Public Law and Political Argument in the Third Republic* (CUP, 1993); Jacques Donzelot, *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2007), pp. 64-67; P. Rosanvallon.

esos debates a una esfera más amplia. En ese sentido cabe preguntarse ¿qué cambios produjo el avance del derecho administrativo y de los administrativistas no sólo en la determinación jurídica de una "estructura regulatoria" del estado, sino también en la transformación de las "visiones" de lo público-estatal que circulaban más ampliamente en el discurso público argentino? El arco de distintos significados que se imputaban al derecho administrativo en relación a una visión particular de lo público-estatal a lo largo del tiempo, puede ilustrarse con tres citas provenientes de textos de profesores de la materia. En 1881 José Manuel Estrada veía al derecho administrativo como "una faz enfermiza del derecho moderno", era simplemente la "expresión científica" del proceso de centralización por el cual las sociedades modernas eran "despotizadas por el Estado". En 1905, en cambio, Vicente Gallo insistía en que para el derecho administrativo era tan importante la eficiencia de la administración ("crear y reglamentar nuevos organismos administrativos con aptitud para la realización eficaz de las exigencias de la sociedad"), como el establecimiento de "restricciones que constituyan una garantía para los derechos individuales y una barrera contra la arbitrariedad. En 1936, finalmente, Rafael Bielsa sostenía que para ese momento la misión más importante del jurista era "colaborar en la oba de integración del derecho público, abandonando en algo las fórmulas demasiado amplias de esa filosofía política liberal que ha dominado en el siglo pasado, fórmulas que sirvieron para las grandes proclamas estampadas en las constituciones, pero que no han resultado muy eficientes en el dominio de *la actividad concreta del Estado*."[31]

La referencia hecha por Bielsa en 1936 a "las grandes proclamas estampadas en las constituciones" permite además inferir la subsistencia de un conflicto latente entre esas dos grandes tradiciones doctrinarias que influenciaron al derecho público argentino: el constitucionalismo norteamericano, que tenía parte de sus raíces en la tradición jurídica inglesa, y el derecho administrativo francés. En 1902, por ejemplo, al prologar la publicación de los apuntes de las clases de derecho administrativo que Lucio V. López habia dictado desde 1884 hasta su muerte en 1894, Enrique García Merou sostenía que

[31] José Manuel Estrada, "A los nuevos doctores. Discurso de Colación de Grados de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1881", en *Obras completas*, tomo 12; Vicente Gallo, "La enseñanza del derecho administrativo. Conferencia inaugural de curso en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 10 de abril de 1905", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo XXI, 1905; Rafael Bielsa, "El desarrollo institucional del derecho administrativo y la jurisdicción contenciosa. Discurso de incorporación a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 20 de agosto de 1936", en Rafael Bielsa, *Estudios de Derecho Público I: Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Depalma, 1950).

López se apartaba a veces "del vigoroso individualismo que inspira las institutiones de origen inglés para caer en el sistema preventivo y reglamentario francés."[32]

Frecuentemente se ha señalado el llamativo contraste entre la tradición jurídica francesa, fuertemente marcada por una distinción tajante entre el derecho público y el derecho privado y el reconocimiento de un ámbito público-estatal distintivo y preeminente, y una tradición jurídica inglesa que no reconoce tal distinción, o la usa solamente con propósitos expositivos, sin consecuencias prácticas.[33] La tradición jurídica francesa asentaba esa particular visión sobre lo estatal y su papel en la sociedad, que Dicey encontraba tan opuesta a la tradición inglesa, en el sistema de una jurisdicción administrativa independiente, según la cual los asuntos que concernían un interés del estado no podían ser juzgados por jueces ordinarios. Este principio provenía, como recordó Tocqueville, desde el Antiguo Régimen y la pretensión de la corona de superar los obstáculos que presentaba una justicia independiente.[34] Este privilegio era completamente ajeno a la tradición británica del *rule of law*, y explica la ausencia del derecho administrativo como parte de la tradición jurídica británica: "la ausencia en nuestro idioma de algún equivalente satisfactorio para la expresión *droit administratif* es significativa; la falta de un nombre surge en definitiva de nuestra falta de reconocimiento de la cosa misma" sostenía A.V. Dicey en su clásico *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, a fines del siglo diecinueve.[35]

La tercera línea en discordia, y una que sería particularmente influyente como modelo para la regulación de servicios públicos y la organización de nuevas agencias administrativas en la Argentina, sería el desarrollo de una nueva ciencia de la administración pública en los Estados Unidos, a partir del último cuarto del siglo diecinueve. Nada resume mejor los fundamentos de esa nueva disciplina, y el deseo de sus inspiradores de apartarse de la herencia del constitucionalismo clásico, que el texto de Woodrow Wilson de 1887 sobre la nueva ciencia de la administración:

---

[32] Enrique García Merou, "Preámbulo", en *Derecho Administrativo Argentino. Lecciones dadas en la Facultad de Derecho por el profesor de la materia Dr. Lucio V. López* (Buenos Aires, 1902).

[33] Jones, The *French State in Question*, pp. 45-54.

[34] "No existía país en Europa en que los tribunales ordinarios dependieran menos del gobierno que en Francia; pero tampoco había ninguno en que los tribunales excepcionales estuviesen más en boga (...) Poco a poco la excepción se generaliza y el hecho se transforma en teoría. Se establece, no en las leyes, sino en el espíritu de quienes la aplican, como máxima de Estado, que todos los proceso en los cuales se mezcle un interés público, o que nazcan de la interpretación de un acto administrativo, no son de la incumbencia de los jueces ordinarios, cuya única misión es sentenciar entre intereses particulares." Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1856) (Madrid: Ediciones Guadarrama, 1969), pp. 87-88.

[35] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885-1915) (Indianapolis: Liberty Classics, 1982), capítulo XII "Rule of Law Compared with *Droit Administratif*", p. 215.

> La raza inglesa ha desarrollado exitosamente el arte de limitar el poder ejecutivo, descuidando el arte de perfeccionar los métodos de ese poder. Se ha dedicado mucho más a controlar que ha fortalecer el gobierno. Se ha preocupado mucho más en volver al gobierno justo y moderado que en hacerlo sencillo, ordenado y efectivo. La historia política inglesa y americana ha sido una historia, no del desarrollo administrativo, sino del control legislativo, -no del progreso en la organización del gobierno, sino de los avances en la crítica pública y de la legislación. En consecuencia, hemos llegado a un punto en el que el estudio y la creación administrativas son una necesidad imperiosa para el buen funcionamiento de nuestros gobiernos, que cargan todavía los hábitos de un largo período de construcción constitucional.[36]

La enseñanza del Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho

En 1850, aconsejando a un joven estudiante de derecho que pensaba perfeccionarse en Europa (el mendocino Lucas González), Juan Bautista Alberdi señalaba la consecuencia negativa que tenía la ausencia de cursos en derecho administrativo en las casas de estudio de las nuevas naciones: "en nuestras escuelas sudamericanas de derecho no es conocida su enseñanza; y de ahí viene que sean tan escasos entre nosotros los hombres aptos para desempeñar los destinos públicos."[37] Unos años después, en 1866, el primer tratado de la materia publicado en la Argentina, apuntaba dos razones que explicaban esa ausencia: la tradición del derecho administrativo estaba vinculada "con la forma monárquica" de gobierno, y esta a su vez se apoyaba en una forma "unitaria" de ejercer la administración. El armado constitucional argentino, republicano y federal, se presentaba como una "anomalía" para el derecho administrativo, y los Estados Unidos todavía no podian proveer un modelo que pudiera ser copiado. La principal fuente doctrinaria utilizada era el tratado del español Manuel Colmeiro, referencia que se mantendría por un buen tiempo como la más repetida.[38]

---

[36] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly, vol. II, no. 2,* 1887, p. 206. Sobre los cambios producidos en el sistema político norteamericano por el crecimiento de las agencias federales regulatorias, véase Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (Cambridge University Press, 1982).

[37] Juan Bautista Alberdi, "Carta sobre los estudios convenientes para formar un abogado" (1850), *Obras Completas* (Buenos Aires, 1886), tomo III, p. 348.

[38] Ramón Ferreyra, *Derecho administrativo general y argentino* (Buenos Aires: Imprenta de Pablo Coni, 1866), p. VI. En parte, la predominancia de las fuentes españolas obedeció a que, dada la ausencia de otras fuentes o modelos regulatorios que pudieran ser adaptados, durante mucho tiempo, y sobre todo en las provincias, la Real Ordenanza de Intendentes siguió operando como el "derecho administrativo" vigente. Por otra parte, las fuentes españolas traducían y adaptaban frecuentemente a los autores franceses.

La necesidad de organizar el estudio sistemático del Derecho Administrativo en la Universidad de Buenos Aires había sido señalada por el Rector Juan María Gutiérrez en 1861, y desde 1864 se había destinado una asignación en el presupuesto para la creación de una cátedra. En 1868 se creó la primera cátedra de Derecho Constitucional, a cargo del colombiano Florentino González, que dictó el primer curso en 1869. Tras la creación de la Facultad, en 1875 el plan de estudios incluyó la materia en quinto año, dictada por el mismo profesor de Derecho Constitucional (que se dictaba en cuarto año). Estrada reemplazó a Florentino González en ese régimen desde 1875, hasta su exoneración en 1884 por el conflicto en torno a la ley de educación laica, y fue sucedido por Lucio V. López hasta su muerte en 1894. En ese mismo año se había aprobado la separación de la cátedra de derecho administrativo de la de derecho constitucional. En 1895 y 1896 dictaron la materia Aristóbulo del Valle y Emilio Castro. En 1902 se publicaron los apuntes de clase del curso de López, que se convirtieron en el segundo tratado de la materia elaborado en el país, después del libro de Ferreyra. Como ya se ha mencionado, López fue el primero, según su prologista Enrique García Merou, en acercarse al criterio "reglamentarista francés."[39]

Con el cambio de siglo, esa tendencia comenzaría a consolidarse. En 1900 asumió la cátedra Adolfo Orma como titular, acompañado por Vicente Gallo como profesor suplente. Del primero se publicarían también sus clases, preparadas por alumnos, y en el texto se encuentran referencias a fuentes españolas, como el ya citado Colmeiro, y Adolfo Posada, pero también a colegas de la misma facultad, como Terry en finanzas, y Martín y Herrera en economía política. Vicente Gallo, a pesar de su calidad de suplente, fue reconocido como el renovador en los programas de la materia, dotándolos de una organización más sistemática, e introduciendo un análisis más sofisticado del estado moderno y sus funciones, los sistemas de organización administrativa, la función pública y la organización del personal, abandonando el enfoque exegético de Orma. Como ya se ha citado, en 1905 Gallo postulaba un enfoque alejado de cualquier compromiso con una fórmula absoluta sobre los límites de la acción estatal, y buscando en el derecho administrativo la combinación de eficacia en la función pública y protección de los derechos de los particulares. A pesar de ser profesor suplente, en su primer año en la cátedra, Gallo aprovechó para expresar su opinión sobre los debates que sacudían a la Facultad, manifestando que "la Facultad no debe ser

[39] Pestalardo, *op cit.*, pp. 221-222. Véase también José María Díaz Couselo, "Panorama histórico del derecho administrativo argentino (1866-1950), *Revista del Instituo de Historia del Derecho*.

oficina expedidora de títulos de competencia, sino escuela científica, foco de cultura general; porque creo que ella no debe limitarse a dar al foro abogados aptos para el ejercicio profesional sino que debe tender a formar hombres para el gobierno y ciudadanos para las instituciones." [40]

En el enfoque de Gallo, el acento estaba puesto en la discordancia de un marco legal inadecuado frente a los cambios sociales y económicos, y en la necesidad que las nuevas instituciones estatales fueran creadas sin caer en la arbitrariedad y la violación de los derechos individuales por los funcionarios. De todos modos, iba más allá en su análisis de los problemas de la función pública en la Argentina de comienzos de siglo, marcando otros temas que pasarían a ser parte de la agenda común de la disciplina: la organización administrativa y regulación de los servicios de la Aduana, de los ferrocarriles, sus problemas jurisdiccionales, del sistema de percepción de los impuestos internos, y la cuestión del contencioso administrativo y los tribunales competentes. En particular, vale la pena seleccionar dos temas de su programa, por las coincidencias con los contenidos de otros cursos dados en la Facultad en esos años. El primero, era la necesidad de purificar la función pública, atacando el *spoils system* de la política criolla. Al tratar la función pública, sostenía, "estableceremos que ella no constituye un bien de partido, el botín de una victoria política, sino un patrimonio colectivo de los mejores y de los más aptos. El funcionario público no es, no puede ser, un soldado de partido, sujeto a su disciplina, con la suerte librada al azar de las luchas electorales, irresponsable e inculto, sino un servidor austero de la sociedad y sus intereses."

El segundo tema, era su posicionamiento en el debate sobre el fracaso de la autonomía municipal en la Argentina, al que también veía corrompido por la acción de la política partidaria: "el sano y antiguo principio de que la vida municipal es ante todo gestión de negocios públicos, cae en desprestigio ante la acción persistente y corruptora de los partidos políticos que tienden a apoderarse de las comunas para hacerlas servir a la propaganda y a la lucha electoral." [41]

El programa de Finanzas de José Terry de esos mismos años insistía en temas parecidos. Por una parte, si en Gallo la crítica al desvío de la institución municipal tenía su fuente en la crítica a "la acción persistente y corruptora de los partidos políticos", en Terry se repetía la crítica a "nuestro mundo politiquero y dirigente" como una fuerza

[40] Gallo, "La enseñanza del derecho administrativo", pp. 397-409.
[41] *Ibid.* Sobre el debate en torno a la autonomía municipal hacia el Centenario, véase Marcela Ternavasio, "¿Política municipal o municipios apolíticos? Un debate en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*", en Roldán (comp.), *Crear la democracia*, pp. 137-186

destructora de la sana administración, "con el aumento consiguiente de empleos y empleados, y con el desarrollo también consiguiente de *la empleomanía*, mal este que aleja al hijo del país de toda industria y de todo trabajo útil y productivo de riqueza." Terry sumaba a esa crítica, otro elemento importante que jugaría su papel en el debate sobre el municipalismo y en la reevaluación sobre el funcionamiento del régimen federal que tendría lugar en la primera década del siglo veinte: su defensa de la *centralización* como principio rector de la buena organización de las finanzas públicas ("no es posible buenas finanzas con el sistema federal, con la descentralización existente, con el funcionamiento simultáneo de quince gobiernos relativamente autónomos").[42] Años más tarde, Rafael Bielsa extendería la crítica a la descentralización municipal, defendida "por liberales y socialistas con propósitos y fines muy distintos". La expansión de la democracia, según Bielsa, volvía poco eficiente el mantenimiento de la autonomía municipal ("la descentralización en un régimen democrático se debilita mucho y en él tiene poca razón de ser").[43]

Finalmente, Terry y Gallo coincidían también en su enfoque "historicista" sobre los límites de sus respectivas disciplinas. Al discutir sobre la cuestión del papel del estado como empresario, o sobre el librecambio y el proteccionismo, Terry sostenía que debía abandonarse todo compromiso con una fórmula universal sobre estas cuestiones:

> No es posible establecer una regla general para resolver cuestiones que dependen de las condiciones especiales de cada nación; y absurdo sería aplicar el mismo principio a la Francia y a la Argentina, cuando la primera es país rico, viejo, poblado hasta el exceso, repleto de industrias, y cuando el segundo es pobre, jóven, sin capitales propios, sin crédito y urgido en poblar rápidamente sus estensos desiertos, como medio único de fortalecer su existencia y de afirmar su organización política, institucional y financiera.[44]

Ya en la década del veinte, Gallo repetía esa fórmula que tantos otros catedráticos de la Facultad, en tantas otras disciplinas, defendían como definición del enfoque científico

---

[42] *Finanzas. Apuntes taquigráficos de las conferencias dictadas por el catedrático de la materia en la Facultad de Derecho, Dr. José A. Terry, tomados por Luis A. Folle y Carlos M. Biedma* (Buenos Aires: Imprenta de M. Biedma e hijo, 1898), pp. 43-44, 65. Sobre Terry como "científico" y como "político", Plotkin-Caravacca.

[43] Rafael Bielsa, "El desarrollo institucional del derecho administrativo" (1936), p. 161. Sobre la relación entre centralización y buena administración, Woodrow Wilson, p. 213: "la concentración de facultades amplias y la discreción sin obstáculos son las condiciones indispensables de la responsabilidad (...) No existe peligro en el poder, en la medida en que no sea irresponsable. Si el mismo está dividido, repartido en porciones entre varios, queda oscurecido, y si queda oscurecido, se convierte en irresponsable. Si en cambio queda concentrado en la cabeza del servicio y de las ramas del servicio, es fácilmente vigilado y forzado a responder."

[44] Terry, *Finanzas*, pp. 319-323.

moderno: la búsqueda de un marco interpretativo apropiado para las circunstancias propias del país en su momento histórico, alejado de toda pretensión universalista: "el derecho administrativo no ofrece soluciones absolutas susceptibles de ser impuestas a todas las sociedades con prescindencia de sus antecedentes, de sus rasgos característicos, de su forma de gobierno, de la cultura alcanzada y del desarrollo de la civilización. (...) En cada nación el organismo y las instituciones administrativas revisten caracteres propios que acusan las múltiples influencias de la raza, del medio ambiente, del régimen constitucional, que tienen su cuna en el pasado."[45]

En 1924 asumió como titular de la cátedra Rodolfo Bullrich, que sería acompañado por Rafael Bielsa como profesor suplente (que sería designado profesor extraordinario en 1937, y sucedería a Bullrich como titular en 1946). Los programas de la materia en los años siguientes no presentan diferencias fundamentales, concentrándose en los actos administrativos y los servicios públicos. Bullrich se convirtió en un importante tratadista de la materia, publicando entre 1920 y 1940 una larga serie de títulos sobre los principios generales del derecho administrativo y sobre temas específicos como la responsabilidad del estado, la naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos, la jurisdicción federal en materia de policía sanitaria, y el régimen legal de los servicios públicos de electricidad. Sus clases, además, fueron también publicadas como apuntes organizados por sus estudiantes, práctica que como hemos visto era corriente en la Facultad.[46]

Sería Rafael Bielsa, sin embargo, quien se erigiría como la gran figura del derecho administrativo argentino, y sobre quien conviene en consecuencia detenerse con más detalle. En 1921, Bielsa publicó la primera edición de su *Derecho Administrativo y Legislación Argentina*, en el que fundamentaba el avance de la nueva disciplina como el reflejo de esa evolución de las preocupaciones constitucionales a las preocupaciones por el mejoramiento de la administración: "así como en el siglo pasado los pueblos civilizados bregaron por darse una constitución política, una carta fundamental fundada en los nuevos conceptos de la libertad y el derecho, así también en la época actual otro problema agita el pensamiento: la preocupación de nuestros días es perfeccionar la administración." En 1927, Bielsa asumió el decanato de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, y desde esa posición desarrolló un

[45] Vicente Gallo, *Apuntes sobre derecho administrativo*, en Díaz Couselo, p.183.
[46] Díaz Couselo, pp. 185-187.

ambicioso programa de transformación del modelo universitario, combinando una reorganización de cursos, de planteles docentes, y inserción internacional (visitaron Rosario especialistas como Adolfo Posada (ciencia política), Benvenuto Griziotti (finanzas), y Gastón Jèze (derecho administrativo). Con este último, que sería una Bielsa mantendría una estrecha relación profesional a lo largo de los años. Jèze publicó y fue traducido en la Argentina a instancias de Bielsa, y además fue el director de la influyente *Revue de Droit Publique*, convirtiéndose en una fuente doctrinaria importante para los administrativistas argentinos.

Como decano en Rosario, Bielsa expuso un programa de acción del que se destacaban su intención de clarificar la división de lo profesional y lo científico en la formación de los universitarios a través de la organización de programas de doctorado; y la de contribuir al mejoramiento institucional de la dinámica del gobierno y la administración, mediante la formación y preparación de universitarios para la política y la diplomacia: "el estado necesita estadistas y no abogados políticos que lucran en su profesión y a quienes les es indiferente el progreso científico, o sólo positivo, del derecho."[47]

Esa idea de la deformación del abogado, que de ser un potencial hombre de estado y de administración se había convertido en un "abogado situacionista", agente de los peores vicios de la política criolla, y que Bielsa describía como la "patología abogadil" sería reiterada una y otra vez en sus trabajos sobre la administración pública argentina, y sin duda se alimentaba de la percepción generalizada de los efectos que sobre el empleo público había tenido la era radical (cf. Persello, Ferrari). Unos años más tarde, en su ensayo *El cacique en la función pública*, de 1928, Bielsa resumía:

> Y así, burla burlando, el imperio del cacique convierte a la Administración pública en una máquina opresora y odiosa. Todo nuestro organismo administrativo, roído y corrompido por la obra caciquil, se desmorona progresivamente. Nuestros legítimos intereses son lesionados a cada paso en beneficio de la interesada gestión caciquista, y todas las conquistas de orden constitucional y progresos de orden administrativo van siendo en la práctica meras abstracciones.[48]

[47] Rafael Bielsa, "Nuevas orientaciones de orden científico y docente en la Facultad", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas* (Rosario), No. 1, 1927, citado en Miguel Ángel De Marco (h), "Rafael Bielsa y la conformación de un nuevo modelo de formación científica universitaria", *Revista de Historia del Derecho*, 35, 2007, pp. 105-108.
[48] Rafael Bielsa, *El cacique en la función pública* (Buenos Aires, Imprenta "Nacional" de J. Lajouanne & Cia., 1928), p. 20.

En *Ciencia de la administración*, de 1937, el análisis de los efectos de la administración radical ya se hacía explícito:

> Desde el punto de vista de la condición social, la burocracia actual –salvo excepciones- se recluta en la pequeña burguesía y en la clase proletaria y, desde luego, también en las familias de burócratas. (...) El advenimiento del partido radical al gobierno y a la Administración pública, tuvo como primera consecuencia la formación de una burocracia más popular, generalmente reclutada en el comité; ella desplazó así, progresivamente, a la anterior burocracia de origen y cuño oligárquicos. Sin duda ese reclutamiento, no sujeto a normas regulares-tampoco lo estaba antes-, determinó algunos inconvenientes; en general, parte de la Administración pública se resintió. (...) Cientos y miles de partidarios y correligionarios políticos han considerado esta condición como título suficiente para el empleo público; y como, por otra parte, el requisito constitucional de la "idoneidad" no ha sido reglamentado en punto a su comprobación, prácticamente el vínculo moral entre el que nombra y el nombrado es la "lealtad" o "consecuencia política".[49]

Bielsa insistía en ese texto en la centralidad de la comprobación de la "idoneidad moral" de los funcionarios, tan importante como la idoneidad técnica. Con la finalidad de registrar esas comprobaciones, se había organizado en 1911 el *Registro General de Empleados Públicos* (nota: v. decreto de 8 de julio de 1911). El propósito del Registro era comprobar mediante la centralización de todos los legajos personales de todos los empleados nacionales, las condiciones de éstos para el cargo ocupado, y sistematizar la carrera administrativa en lo referente a ingresos, ascensos y remociones. Pero, sostenía Bielsa, "los partidos triunfantes consideran, en el poder, a la Administración –es decir, a los cargos o empleos públicos- como un simple botín de guerra", por lo que todas las intenciones de racionalizar el sistema había caído víctimas una vez más del *spoils system*.[50]

[49] Rafael Bielsa, *Ciencia de la administración* (Rosario: Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, Universidad Nacional del Litoral, 1937), pp. 116-119.
[50] *Ibid*, p. 128. Sobre la Junta de Servicio Civil en los ´30 y parecido fracaso, Ana Virginia Persello, "De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años 30" (IDES); "Administración pública y partido gobernante", capítulo 4 de la tesis de doctorado *El partido radical. Gobierno y oposición, 1890-1943* (Univiersidad de Buenos Aires, 2004).

Conclusiones

No está demás recordar que todas estas preocupaciones sobre la evolución de la administración pública argentina no ocupaban sino un lugar periférico en la obra de los administrativistas. El lugar central lo tenían las preocupaciones más específicamente jurídicas de la disciplina: ¿Es demandable el Estado? ¿Debe haber una jurisdicción administrativa independiente? Debe haber un fuero contencioso administrativo dentro del Poder Judicial?[51] Tanto estos interrogantes sobre la regulación de los actos administrativos, como los temas de concesión de servicios públicos y su regulación son los que ocupaban la mayor atención de la doctrina extranjera y por lo tanto de los especialistas locales.

Sin embargo, rastreando las visiones que sobre el estado y la administración pública aparecen en sus escritos y sus programas de cursos dictados, emergen algunos temas comunes, -la discusión sobre la redefinción de los límites de la acción estatal; los debates sobre la centralización y la descentralización (insertos en el debate sobre la vigencia del federalismo) y sus efectos sobre la buena práctica administrativa; los efectos de la política democrática sobre la idoneidad y la moralidad en el empleo público y la calidad de los funcionarios-, que delineaban los rasgos básicos de un nuevo "saber de estado", que cobraría mayor impulso en las décadas del treinta y el cuarenta, cuando los cambios e innovaciones en la estructura del aparato estatal nacional, y en sus modalidades administrativas, se profundizaran más aún.

Esas visiones nunca perdieron su vínculo con las iniciales preocupaciones sobre el papel que la enseñanza jurídica cumplía en la Argentina de comienzos de siglo. Bielsa resumiría, ya a mediados del siglo veinte, la vigencia de esa preocupación por la enseñanza jurídica y la formación de hombres de estado, al escribir sobre "la cultura jurídica y la vocación para las funciones de gobierno". La "patología abogadil", -la actividad profesional de los abogados traducida en influencia dentro de la

[51] En la Argentina, el artículo 100 de la Constitución Nacional establecía que todas las causas en que la Nación fuera parte correspondían a la justicia federal, impidiendo por lo tanto el establecimiento de una jurisdicción administrativa independiente, como el Consejo de Estado francés. Los jueces federales (jueces de sección) fueron los que inicialmente atendían las causas contencioso administrativas. En la década de 1940 se crea una *Sala en lo Contencioso Administrativo* dentro de la Cámara federal, y recién en 1950 se crean juzgados de primera instancia en lo contencioso administrativo, algo reclamado en los escritos de Bielsa durante varios años. En 1900, se sancionó la ley 3952, sobre demandas contra la Nación cuando ésta actuaba como persona jurídica, previa reclamación administrativa, y lo mismo estableció la reforma de dicha ley en 1934, cuando actuaba como poder público.

administración pública y en la justicia-, se había complementado negativamente con el "predominio partidario" en ambas esferas, encumbrando así a los abogados "situacionistas", con amistades o vínculos políticos en los ministerios y en los organismos descentralizados. La manera de desplazar a esos abogados era la formación sistemática, a través de los doctorados en ciencia política, de planteles preparados para la gestión de gobierno y de la administración pública únicamente.[52] Las décadas siguientes revelarían las dificultades involucradas en la implementación de un proyecto de esas características.

[52] Rafael Bielsa, "La enseñanza de las ciencias políticas. La cultura jurídica y la vocación para las funciones de gobierno", en *Estudios de Derecho Público*, pp. 201-212. El interrogante en torno al fracaso de esos proyectos, así como la evolución de la profesión de los abogados, tanto en el mercado como en el sector público, y la colegiación y sus efectos sobre el acceso al mercado profesional, son temas que quedan pendientes para otra etapa del proyecto de investigación.