

Introducción*

Tres grandes preguntas sobre la legitimidad del régimen oligárquico habían sido planteadas en la primera década del siglo XX. En el plano económico, en el social y en el político. Los sectores dirigentes consideraban que en el primero estaban legitimados por la marcha de la economía agroexportadora. Los otros dos resultaban más problemáticos. El social, porque si bien el país crecía económica y demográficamente y las clases modernas se constituían, la riqueza producida se repartía desigualmente y el Estado desplegaba recursos muy exigüos para atender los reclamos de los sectores menos favorecidos. Las fuertes convulsiones sociales urbanas eran la expresión más evidente de ese fenómeno. Y en el tercero, las fuertes críticas a un régimen político restrictivo, que provenían desde la oposición con una demanda de mayor participación política, instalaban también una sensación de inestabilidad.

Estas tres cuestiones, aunque con niveles de presencia diferentes, se trasladaron al período 1916-1930. La sanción en 1912 de la ley Sáenz Peña de sufragio universal era un fuerte intento por encontrar nuevas bases de legitimidad política. El triunfo de la Unión Cívica Radical, aunque probablemente como un efecto no deseado, pero tolerado por los impulsores de la ley, fue su consecuencia más significativa.

Con él entraba al juego político y más aun accedía al poder una parte importante de los sectores que cuestionaban su marginamiento político y su relegamiento en el acceso al *cursum honorum* que conducía a los cargos administrativos estatales. Esto, por un lado, creaba un clima de mayor estabilidad, que no obstante la existencia de algunas crisis coyunturales agudas, sustentaba un nuevo tipo de régimen político que, por lo menos hasta 1929, muy pocos parecían dispuestos a derrocar.

Sin embargo, aparecieron ciertas cuestiones de envergadura que obstaculizaban que en la Argentina la ampliación del régimen político se asentara en un verdadero sistema de partidos. En primer lugar, el carácter movimientista del radicalismo. Si bien una larga franja de opiniones coincide en señalar a la UCR como un primer partido político argentino por su centralización nacional y su organización de tipo territorial, al mismo tiempo se presentaba como un heterogéneo movimiento de masas, que sustentaba ese conglomerado en escasas definiciones programáticas, sobre todo en el plano económico.

La composición del primer gabinete de Yrigoyen, con una alta presencia de miembros de la Sociedad Rural, demostraba que seguía coexistiendo en el seno del radicalismo un sector segregado de la oligarquía que no carecía de cierto liderazgo. Por otra parte, confluía en su seno un vasto sector de las emergentes clases medias urbanas que demandaba la expansión de los gastos del Estado para la creación de cargos públicos y prácticas asistencialistas. También había atraído a sectores rurales intermedios que tenían sus propios reclamos. En segundo lugar, el fracaso de la tentativa de crear un partido conservador con sustento popular urbano y estructuración nacional, lo que se expresó en la frustrada iniciativa de la Democracia Progresista en 1914. Y finalmente, en las dificultades del Partido Socialista para convertirse en una fuerza electoral significativa fuera del ámbito de la Capital Federal.

Con la ampliación del régimen político, sectores importantes de la clase obrera se incorporaban al "mercado electoral". En consecuencia, a los gobiernos radicales se les planteó el desafío de

Director de tomo. Ricardo Falcón

aumentar sus bases de sustentación, definiendo políticas hacia ese sector. Por su parte en algunas franjas del movimiento sindical había interés por obtener ventajas en su puja con los empresarios, a través de la mediación estatal. Esto generó una compleja relación corporativo-política entre ambos protagonistas.

Esta cuestión también se planteó entre los grupos conservadores y los distintos sectores empresariales. Hubo en todo el período diversas iniciativas por adaptarse a la nueva situación política nacional y al mismo tiempo adecuarse a las condiciones económicas creadas por la Primera Guerra Mundial a nivel internacional, que repercutían en lo local.

También la tensión entre lo corporativo y lo político se manifestó en el ámbito rural, tanto en lo atinente a la relación con el Estado por parte de los arrendatarios, pequeños y medianos propietarios, como en lo que concernía a obreros rurales, por ejemplo, en los casos de la Patagonia y la Pampa Húmeda.

Más allá de lo político y lo económico, el período registra fuertes innovaciones en el plano de las ideas. En primer lugar, las que constituían lo que se llamó la Generación del Centenario. Se trata de las propuestas de los intelectuales que cuestionaban algunas de las consecuencias del proyecto impulsado por la Generación del Ochoenta. Se produce entonces una reacción contra el positivismo finisecular, que pone de relieve los límites de ese proyecto y aparecen las primeras manifestaciones de un nacionalismo moderno que no es homogéneo, sino que reconoce diversas aristas.

Otro sacudón en materia de ideas vendrá desde la Revolución Rusa en 1917, que tuvo una enorme repercusión sobre una amplia capa de intelectuales y que afectó a la mayoría de los agrupamientos políticos, aunque con mayor fuerza al Partido Socialista, del cual surgió la vertiente comunista. Finalmente, hacia el final del período se produjo un debate sobre la vigencia de la democracia en la Argentina y que no será ajeno al golpe de Estado de septiembre de 1930.

Esta nueva ola en materia de ideas políticas y filosóficas tuvo una de sus más claras manifestaciones en el ámbito universitario, donde ciertos sectores sociales emergentes impusieron la célebre Reforma, que fue apoyada desde el poder central. Pero la renovación en las ideas no se limitaba a lo institucional. Tendrá su reflejo, también, en las artes y especialmente en la literatura; todo esto vinculado al surgimiento de un nuevo público y al consecuente nacimiento de otro tipo intelectual, más independiente de los sectores otrora dominantes en lo social, más profesional. Esta renovación de ideas se reflejó, asimismo, en el plano del periodismo, donde las innovaciones específicas en lo mediático se combinaban con la absorción de las ideas de las vanguardias en materia de arte.

En síntesis, 1916-1930 es uno de los períodos clave para el conocimiento de la historia argentina contemporánea, en la medida que revela un sistema complejo en materia de rupturas y continuidades, en lo político, en lo económico, en lo social y en el terreno de las ideas sobre la cultura.

RICARDO FALCÓN

I. La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático

por WALDO ANSALDI

La Importancia De La Ley Saenz Peña

Los dieciocho años y medio que median entre la promulgación de la ley 8.871, más conocida como Sáenz Peña, el 13 de febrero de 1912, y el golpe militar del 6 de setiembre de 1930 han sido menos analizados —como período o fase de la historia de la sociedad argentina— que los casi catorce que van desde el 12 de octubre de 1916, primer acceso de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la república, hasta su derrocamiento poco antes de cumplir los dos primeros años de su segundo mandato. El período convencional 1916-1930 ha sido y es considerado como el de la primera experiencia de democracia política. Aquí, en cambio, se analizará el más amplio, iniciado en 1912.

En términos político-sociales, una cuestión clave del período 1912-1930 es la democratización, que no puede restringirse al mero plano de la efectiva vigencia de la ciudadanía política universal masculina y a la sustancial modificación del régimen electoral para permitir la representación de la primera minoría. En efecto, ella va más allá, incluyendo al Estado y la sociedad. Más, ¿cuánto se democratizó el Estado? y ¿cuánto se democratizó la sociedad?

A partir de 1912 se produjo, a nivel nacional, una transición de la dominación oligárquica a la democrática, proceso que se interrumpe y trunca, no sólo por el golpe militar de setiembre de 1930 sino también por los límites que tienen la propia democratización política (por la exclusión de las mujeres y de los habitantes de los Territorios Nacionales) y el mismo proceso de transición (toda vez que formas de dominación oligárquica persisten a niveles provinciales).

La ley 8.871, como es sabido, establece un nuevo régimen electoral de sufragio universal masculino, secreto y obligatorio para mayores de 18 años, con asignación de dos terceras partes de cargos por elegir a la lista que obtenga mayor cantidad de votos y el tercio restante a la que le siga (técnicamente, el sistema de voto restringido o limitado). Quedan excluidos del derecho a voto las mujeres y los extranjeros de ambos sexos, como también aquellos varones argentinos comprendidos por razones de incapacidad (dementes, sordomudos), de estado y condición (eclesiásticos, militares, policías, presos, mendigos) y/o de indignidad (diez casos, entre ellos el de los dueños de prostíbulos). La ley no se aplica en los Territorios Nacionales, cuyos habitantes varones argentinos mayores de 18 años no tienen derecho a voto en las elecciones nacionales.

La ley, impulsada por los sectores transformistas (en el sentido gramsciano, es decir, como acción política que procura decapitar política e ideológicamente a las clases subalternas mediante la integración de sus intelectuales) de la burguesía argentina, persigue descomprimir la presión de los sectores excluidos del sistema de decisión política y, en una dimensión de mayor envergadura, permitir la libre competencia electoral entre partidos socialmente representativos. La ley no es sólo la instauración de un nuevo régimen electoral: ella es inseparable de un proyecto de ingeniería política de mayor envergadura, dentro del cual es clave la constitución de un partido orgánico de la burguesía democrática, un objetivo no logrado pese al intento del primer Partido Demócrata Progresista.

Director de tomo. Ricardo Falcón

El nuevo sistema se aplicó por primera vez en elecciones para elegir diputados nacionales, el 7 de abril de 1912. La Unión Cívica Radical (UCR) triunfó holgadamente en la provincia de Santa Fe y ajustadamente (sobre el Partido Socialista) en Capital Federal, mientras el oficialismo (conservadores) lo hizo en los otros trece distritos electorales o provincias. Así, el monocorde conservadurismo de la Cámara Baja fue roto por la presencia de veintidós voces opositoras: trece diputados radicales, seis cívicos nacionales, dos socialistas y un liguista del sur. En las elecciones complementarias de 1913, en la ciudad de Buenos Aires, venció el Partido Socialista (PS), fuerza que consagraba un senador y otros dos diputados. La elección de Enrique del Valle Iberlucea como senador capitalino conmovió profundamente a los sectores conservadores, que consideraban peligrosa la incorporación al Senado —baluarte y reaseguro oligárquico— de un socialista revolucionario. (En 1921 se tomarían la revancha: votaban su desafuero y lo ponían a disposición de la justicia federal acusado de sedición, por su apoyo a la revolución soviética.) El mismo año 1913, el PS ganaba las elecciones comunales realizadas en la sureña localidad cordobesa de Laboulaye.

En las legislativas de 1914, el socialismo repitió su triunfo en la ciudad-puerto incorporando a otros cinco diputados y el radicalismo ganaba en Entre Ríos y Santa Fe. Los resultados de ellas producen una recomposición de la representación parlamentaria. De las 63 bancas de diputados puestas en disputa, el oficialismo conservador obtenía 33 y la oposición, considerada en bloque, 30 (21 radicales, 7 socialistas, 2 liguistas del sur). Los conservadores continuaban siendo mayoría, pero los guarismos electorales indican claramente la real relación de las fuerzas sociopolíticas.

La muerte de Sáenz Peña en 1914, reemplazado por el vicepresidente Victorino de la Plaza, y los resultados de ese año y del siguiente (en 1915 los radicales ganan la gobernación de Córdoba, sumando a Santa Fe y Entre Ríos la tercera provincia bajo su dirección) generaron la ofensiva de los grupos conservadores antirreformistas —particularmente los liderados por el gobernador de Buenos Aires, Marcelino Ugarte—, promotores de la derogación de la ley. Empero, las presiones no alcanzaron el objetivo y se llegó a las elecciones presidenciales del 2 de abril de 1916 conforme los deseos del fallecido presidente y las disposiciones de la ley 8.871.

En tal fecha se realizaron los primeros comicios para escoger electores de presidente y vice mediante el procedimiento del voto secreto y obligatorio. Sobre un total de 1.189.254 inscriptos en el padrón electoral (más o menos el 15 % de la población total), votaron 745.875. Si bien la participación real (62.7 %) es significativa, no menos cierto es que apenas rondaba el 10 % de la población total y el 30 % de la población masculina mayor de 18 años. A la exclusión legal de las mujeres y de los extranjeros se sumaba una abstención coyuntural relevante de varones en condiciones de ejercer la ciudadanía política: 37.3 por ciento. Este alto nivel de abstencionismo — pese al carácter obligatorio del voto— tal vez sea explicable por las condiciones históricas en las cuales se pasa de los procedimientos oligárquicos a los democráticos. Es decir, en razón de la adopción de una vía rápida, según la cual el pasaje de una “hegemonía cerrada” a una poliarquía se realiza abruptamente por el otorgamiento repentino del derecho al sufragio universal.

La UCR se presentó en los quince distritos electorales, obteniendo la mayor cantidad de votos: 340.802, es decir, 45.59 % del total de votos emitidos y 28.65 % del padrón. Triunfó en seis de ellos: Capital Federal y provincias de Córdoba (con un categórico 67.5 %), Entre Ríos, Mendoza, Santiago del Estero y Tucumán. Obtuvo el segundo lugar en otros ocho: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santa Fe, provincia donde se impuso la UCR

Director de tomo. Ricardo Falcón

disidente (ambas fracciones sumaron el 66.3 %). En el distrito restante, San Luis, el radicalismo realizaba su peor elección ocupando el tercer lugar, con sólo 17.3 % de los sufragios.

El novel Partido Demócrata Progresista (PDP), intento de constitución de un partido orgánico de la derecha, se presentó sólo en seis distritos —Capital Federal, Córdoba, Corrientes, Salta, Santa Fe y Tucumán—, en los cuales lograba 98.876 votos (13.23 %). En Corrientes y Salta era mayoría, mientras alcanzaba el segundo lugar en Córdoba, Santa Fe y Tucumán. El triunfo en la provincia de Güemes fue holgado, llegando al 59.8 % de los sufragios. En la ciudad de Buenos Aires, donde radicales y socialistas polarizaban la elección (juntas sumaban 89.4 %), el resultado le fue muy poco favorable (10.6 por ciento). La fórmula partidaria Lisandro de la Torre-Alejandro Carbó engrosaba el número de electores merced a los 14 elegidos por los Partidos Demócrata, de San Luis, y Concentración Conservadora, de Catamarca.

Las formaciones provinciales que en principio deberían haber integrado el PDP finalmente optaron por mantener la constelación del conservadurismo oligárquico, de nítido perfil caudillista y clientelista. Esta corriente obtuvo una victoria apretada en la provincia de Buenos Aires (sólo 3 % arriba del radicalismo) y unas holgadas en La Rioja (en ambas con la denominación Partido Conservador), Jujuy (Partido Provincial) y San Juan (Concentración Conservadora). En Mendoza, San Luis y Santiago del Estero ocupó el segundo lugar. En suma, los conservadores tradicionales alcanzaron el 25 % del total de votos para electores de presidente y vice.

El Partido Socialista fue opción electoral en catorce distritos (sólo ausente en Jujuy), pero apenas fue votado por 66.397 ciudadanos (8.8 %), con una importantísima votación en Capital Federal, donde lograba el segundo lugar (41.3 %, casi 7 puntos por debajo del radicalismo) y sus únicos 14 electores.

En términos de composición, los 300 miembros del Colegio Electoral se distribuían en cinco bloques: radicales (133 electores), conservadores (70), demoprogresistas (64), radicales disidentes de Santa Fe (19) y socialistas (14). Para consagrar presidente y vice eran necesarios los votos de la mitad más uno, o sea, en la ocasión, 151. La fórmula triunfadora no tenía asegurada la elección por sus propios electores (le faltan 18 votos), mientras los otros 167 no conformaban una alianza antirradical. De ellos, 78 tenían mandato para votar fórmulas predefinidas (64 por la del PDP, 17 por la del PS) y los restantes 89 (70 conservadores y 19 radicales disidentes) carecían de mandato imperativo o vinculante. El PDP y el conservadurismo no sólo fracasaron en la unificación de sus fuerzas (lo cual era parte de la dificultad de constitución del partido orgánico de la derecha); sino que éstas se realineaban de tal manera que en las juntas electorales 104 votos fueron, en la elección de presidente, para el conservador Ángel Rojas, sólo 20 (de los 64 originales) para Lisandro de la Torre y 8 para Alejandro Carbó. Los 14 disciplinados electores socialistas votaron por el candidato del partido, Juan B. Justo.

Ahora bien, como se ha dicho antes, la democracia política que comienza a construirse en 1912 era, al mismo tiempo, ampliada, en un sentido, y restringida, en otro. Ampliada, no tanto en el sentido asignado por Gino Germani, para quien el período 1916-1930 es el de la democracia representativa con participación ampliada —dentro de un contexto que él caracterizaba como de “integración inestable de la población activa ‘movilizada’ de las zonas centrales [pampeanas] al nivel de la participación ‘ampliada’, a través del existente sistema de partidos”—, sucesión de la etapa de democracia representativa con participación limitada de los años 1880-1916.

Director de tomo. Ricardo Falcón

Aquí, en cambio, se plantea una transición del régimen político oligárquico al democrático. Éste es ampliado no sólo por incorporar al sistema de decisiones políticas “a las clases de formación reciente” (media y obrera), como en el esquema germaniano, sino, quizás sobre todo, por hacer efectivamente posible el ejercicio del sufragio masculino en un país en el cual a nivel nacional —no así en los provinciales y locales— no ha habido, históricamente, formal restricción a su universalidad.

En cierto sentido —en clave comparativa con otros casos, incluso europeos—, el proceso argentino de democratización política se despliega con más rapidez que lentitud —en rigor, temprana y súbita—, al menos en materia de universalidad masculina. En efecto, la ley Sáenz Peña concedió ésta después de Francia (1848-1852), Suiza (1848/1879), Alemania (1869/1871), España (1868/1890/1907), Grecia (1877), Nueva Zelanda (1889), Noruega (1897), Australia (1903), Finlandia (1906), Austria (1907), Portugal (1911). Lo hace antes de Italia (1912/1918), Islandia (1915), Dinamarca (1915/1918), Países Bajos (1917), Luxemburgo (1918/1919), Gran Bretaña (1918), Irlanda (1918/1922), Bélgica (1919), Canadá (1920), Suecia (1921), Japón (1925). En muchos casos, la efectiva democratización y universalización masculina del sufragio argentino son más estrictamente tales que en otros de los países señalados, en algunos de los cuales persistían limitaciones, formas o cláusulas restrictivas (como en Gran Bretaña, por ejemplo, país en el cual el derecho especial de sufragio para universitarios rigió hasta 1948, o en Alemania, donde en Prusia persistió hasta 1918 un régimen de sufragio desigual, indirecto y abierto en paralelo con el universal, o Portugal, donde —pese a la ley de 1911— sólo se votó de modo verazmente democrático tras la “Revolución de los claveles” de 1974, o en Estados Unidos, en los cuales los afroamericanos deberán esperar hasta los años '60 para ver eliminadas trabas diversas para el ejercicio de la ciudadanía).

El temprano acceso a la efectiva práctica del sufragio universal masculino no tiene equivalente en el otorgamiento del femenino, que se concederá sólo en 1947, tan tarde como Italia, Francia (1946) y Japón (1947), y con rezago respecto de Nueva Zelanda (1893), Finlandia (1906), Australia (1908), Países Bajos (1913), Islandia (1915), Austria, Dinamarca (1918), Alemania, Luxemburgo (1919), Canadá (1920), Suecia (1921), Gran Bretaña (1928), pero, de todos modos, antes que en Bélgica (1948), Grecia (1952), Suiza (1971) y Portugal (1974).

La práctica efectiva del sufragio universal masculino generada por la ley Sáenz Peña es también más notable que la de otros países latinoamericanos en los cuales existe desde la segunda mitad del siglo XIX, como Colombia (1853), Ecuador (1861), Guatemala, República Dominicana (1865), Paraguay (1870), El Salvador (1883), Nicaragua (1893), Honduras, Venezuela (1894). En ellos, adicionalmente, el voto sólo es secreto en Colombia, Ecuador y Honduras (en los demás, recién entre 1946 y 1967).

Empero, el temprano basamento para construir una democracia política liberal no es lo suficientemente firme. Tampoco logra modificar una de las claves del sistema político argentino, el de la bifacialidad o doble lógica de funcionamiento de la mediación política, la partidaria y la corporatista. Pese a la ley y su decisivo efecto en la constitución de un genuino sistema de partidos, la lógica corporatista tiende crecientemente a definir el rasgo predominante de ese sistema.

Los años de la transición de la dominación oligárquica a la democrática y la interrupción de ésta muestran la permanencia y el despliegue de viejos y estructurales componentes y prácticas de la cultura política argentina: caudillismo, clientelismo, intolerancia, intransigencia, fraude electoral.

Director de tomo. Ricardo Falcón

Entre 1912 y 1916 se produce un cambio en el régimen político, el cual no conlleva una crisis de Estado. No la hay puesto que, según Jorge Graciarena, no se cuestiona la matriz fundamental de la dominación social. En cambio, sí hay crisis de una forma de Estado: muda la figura de éste —de Estado oligárquico a Estado democrático—, permanece invariante la relación fundamental de dominación de clase. La ley Sáenz Peña modificó el régimen político y amplió la participación en el sistema de decisión política, aun manteniendo sustanciales restricciones, tales como la exclusión de las mujeres, de los inmigrantes e incluso de los argentinos residentes en los Territorios Nacionales. Adicionalmente, las provincias demoraron su propio proceso de democratización, en particular en los casos de mantenimiento del voto censatario o calificado (condición de contribuyente, por ejemplo) en el plano municipal, el más decisivo para una efectiva descentralización y democratización del poder, plano que sigue pensándose como administrativo, no como político. A esta limitación suele sumarse la resultante de vedar el derecho de voto para elección de autoridades comunales a quienes viven en poblaciones por debajo de un cierto número de habitantes.

La ley Sáenz Peña permitió, en lo sustantivo, la creación de un sistema de partidos competitivo o, como dice Giovanni Sartori, el pasaje de un sistema de partido predominante a un sistema de partidos de pluralismo limitado. En términos de ejercicio del poder de clase, la ley hizo posible el pasaje de la hegemonía organicista a la hegemonía pluralista, proceso rápido en el que la nota dominante fue la continuidad del carácter burgués de la hegemonía. Ella se aprecia en distintos campos y fue, como en la fase organicista (1880-1912), particularmente notable en los campos económico (modelo primario-exportador) y cultural, aun cuando en éste comenzaba a debilitarse la impronta liberal y a cobrar peso el catolicismo. También como antes, la dificultad de la clase dominante se encontraba en el ejercicio de la hegemonía estrictamente política: en este terreno, la fractura burguesa en un sector conservador que se resistía a abandonar las concepciones y prácticas oligárquicas y en otro democrático que no podía afirmarse, constituye un aspecto clave. Adicionalmente, la burguesía democrática no podía —tal vez, incluso, no quería— ampliar la base social de su dominación incorporando más efectiva y eficazmente a las clases subalternas (clase media urbana, obreros y trabajadores, chacareros). La solución a esa situación de tensión fue la recurrencia de la burguesía conservadora —incapaz de afrontar con éxito la disputa por el gobierno y por el poder mediante los procedimientos democráticos— al golpe de Estado militar. Significativamente, en 1930 la ausencia más notable es la de las fuerzas democráticas, tanto las burguesas, en primer lugar, cuanto las de las clases media y obrera.

Posiblemente, tal desenlace guarda relación con la paradoja de la etapa de la hegemonía pluralista: la ampliación de la democracia política resalta la debilidad del sistema de partidos políticos y Parlamento como vehículo de mediación entre la sociedad civil y la sociedad política. Se produjo un proceso de disidencias y fracturas partidarias, algunas particularmente cruciales, que dificultaba la función representativa de los partidos. Los conservadores no lograron constituir un verdadero partido nacional. El radicalismo experimentó desprendimientos provinciales de envergadura (Tucumán, Mendoza, San Juan), que originaron sendos partidos (Bandera Blanca, Unión Cívica Radical Lencinista, Unión Cívica Radical Bloquista) devenidos mayoritarios en sus respectivas jurisdicciones, y muy especialmente la ruptura de 1924-1925, cuando los radicales opositores a Hipólito Yrigoyen, encabezados por el propio presidente Alvear, dieron origen a la Unión Cívica Radical Antipersonalista, conformándose dos partidos que concurren separados y enfrentados en las elecciones nacionales de 1926 y 1928. El Partido Socialista se dividió en 1915, 1918 y 1927, dando lugar al efímero Partido Socialista Argentino (Alfredo Palacios), el Partido

Director de tomo. Ricardo Falcón

Socialista Internacional (luego Partido Comunista) y el Partido Socialista Independiente, respectivamente. Las dos últimas fracturas —sobre todo la libertina— afectaron fuertemente al tronco partidario. El Partido Demócrata Progresista no logró articularse como una fuerza política de los sectores burgueses transformistas, es decir, una derecha democrática —como habían querido Roque Sáenz Peña, Indalecio Gómez— ni como una liberal-progresista, con “un colorido casi radical-socialista”, según la pretensión de Lisandro de la Torre. De hecho, la historia niega la posibilidad presente en la lógica: la de un amplio frente en favor del afianzamiento de la democracia política, una aspiración que comparten radicales, socialistas y demoprogresistas.

La Cuestión De La Mediación Entre Sociedad Civil Y Estado

En un régimen político democrático liberal —o, al menos, fundado jurídica y políticamente en sus principios—, el canal por el cual se expresan las demandas de la sociedad civil ante el Estado es el de partidos políticos/Parlamento. Es decir, los partidos con representación parlamentaria son quienes operan como agentes transmisores de las demandas de la sociedad civil al Estado. En esa mediación, la cultura política —como han advertido Talcott Parsons y, más recientemente, Jürgen Habermas—juega un papel destacado.

Si institucionalmente —como ocurre en el caso argentino— los partidos no logran consolidar su papel de mediadores y articuladores entre la sociedad civil y el Estado, tal fracaso se refuerza con el del Parlamento en igual función. Es probable que en éste hayan incidido decisivamente tanto la mecánica de representación oligárquica prolongada durante la fase democrática cubierta por las administraciones radicales, cuanto la situación de entrapamiento institucional en la cual cayó la UCR, en particular durante la primera presidencia de Yrigoyen. En efecto, éste gobernó con un Poder Legislativo adverso que trababa u obstaculizaba la adopción de medidas que requerían el acuerdo parlamentario. Recién en 1918 el radicalismo alcanzó la mayoría y la presidencia en la Cámara de Diputados, consolidando posiciones en 1920-1921. En el Senado, en cambio, la mayoría conservadora permitía el efectivo desempeño de reaseguro oligárquico. Adicionalmente, la práctica contubernista —que los conservadores desarrollaban con eficacia— contribuía a complicar el accionar parlamentario de las fuerzas políticas antioligárquicas, dividiendo a éstas y diluyendo la eficacia del Parlamento como ámbito en el cual dirimir, conforme a reglas, las diferencias, las coincidencias, los acuerdos y hasta las fracturas.

La composición del Parlamento nacional no es un dato trivial. Para Yrigoyen, la correlación de fuerzas adversas —remanente de la antigua abrumadora mayoría conservadora— operaba como una traba a su política de reformas, especialmente en aquellas materias en que, conforme a los preceptos constitucionales, era necesaria la conformidad de una o de ambas Cámaras: Así, por ejemplo, la iniciativa de leyes sobre contribuciones era privativa de Diputados (artículo 44), pero la aprobación de la ley de presupuesto —un instrumento central para toda gestión— requería la conformidad de ambas Cámaras (artículo 67, inciso 7°), mientras la designación de diplomáticos y la concesión de grados militares superiores sólo podían ser hechas efectivas por el presidente con acuerdo del Senado (artículo 86, incisos 10 y 16, respectivamente).

A efectos ilustrativos: la Cámara de Diputados tenía, en 1917, 45 miembros radicales, 37 demoprogresistas, 22 conservadores y 10 socialistas, siendo presidida por un conservador. En

Director de tomo. Ricardo Falcón

1918-1919, la UCR alcanzaba una representación de 59 diputados (y con ello la presidencia de la Cámara), los conservadores sumaban 31, los demoprogresistas, 14, y los socialistas, 6, al igual que los radicales disidentes, que a veces votaban igual que sus antiguos correligionarios. En 1920-1921, el radicalismo tenía una cómoda mayoría: sobre 157 legisladores, el bloque contaba con 90 diputados, que podían llegar a 100 cuando sumaba a los 10 disidentes; la oposición, en cambio, se encontraba, ahora, en franca minoría: 26 conservadores, 20 demoprogresistas y 11 socialistas. Cuando el presidente Marcelo T. de Alvear comenzó su gestión (1922-1923), los diputados radicales sumaban 101, mientras las representaciones opositoras caían y se fragmentaban: 23 conservadores (— 3), 15 demoprogresistas (— 5), 10 socialistas (— 1), 6 diputados de Concentración Nacional y 2 del bloquismo sanjuanino.

En el Senado, en cambio, durante la primera mitad del gobierno de Yrigoyen (1916-1919), su composición permitió inequívocamente el desempeño abrumador de la función de reaseguro oligárquico: 24 conservadores no dejaban espacio alguno a las pretensiones radicales (4 senadores) y socialistas (1 senador, Enrique del Valle Iberlucea, por añadidura desafortunado en 1919 por su adhesión a la Revolución Rusa). Posteriormente, los conservadores, aun perdiendo miembros, ostentaron una cómoda mayoría, suficiente para ocluir cualquier intento reformista considerado lesivo a sus intereses.

Vale decir, el radicalismo —y en particular el yrigoyenismo durante el sexenio 1916-1922— gobernó en un contexto caracterizado por una ambigüedad, por una institucionalización perversa del conflicto político-social: en efecto, el Poder Ejecutivo fue controlado por una fuerza democrática con una fuerte base popular urbana, mientras el Poder Legislativo tenía una composición caracterizada por la mayoría democrática (a partir de 1918) en la Cámara de Diputados y la mayoría oligárquica, con poder de veto, en la Cámara de Senadores. Por primera vez, las relaciones entre ambos poderes expresaban fuerzas sociales y políticas diferentes, incluso contradictorias. Los sectores oligárquicos de la burguesía argentina, con fuerte base estructural rural, tenían una sobrerrepresentación que les permitía convertir al Parlamento en su principal trinchera institucional de oposición al reformismo, diluyendo la capacidad y potencialidad transformadora de éste.

El Parlamento, en tanto no expresaba adecuadamente la real correlación de fuerzas sociales y políticas, aparecía como una institución debilitada para desempeñar con eficacia su función articuladora entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad de decisión estatal. Por añadidura, la sólida convicción de Yrigoyen sobre su propia y personal misión histórica y su concepción política respecto de los papeles institucionales del presidente y del Poder Legislativo contribuyeron a tal debilitamiento. En efecto, Yrigoyen se autoconcibe simultáneamente como ejecutor de un mandato encomendado por el pueblo y como personificación de los valores de éste, identificándose con los gobernados. Tal identificación, ha argumentado Ana María Mustapic, permite concebir al Poder Ejecutivo como realización de la soberanía popular, privando al Legislativo de su condición de expresión de un valor democrático y reduciéndolo, en el mejor de los casos, a un mero organismo técnico. La oposición —en cambio y con mucha astucia— hizo de la defensa de las atribuciones y del papel del Congreso el centro de su accionar. Presentándose como defensora del orden institucional, la oposición oligárquica representaba un papel oportunista, defendía una bandera en la que no creía, pero el efecto político no era desdeñable. La oposición democrática —socialista y demoprogresista—, a su vez, no tenía fuerza suficiente para constituirse

Director de tomo. Ricardo Falcón

efectivamente en una alternativa posible al radicalismo ni encontraba la clave de bóveda de una arquitectura política capaz de sostener, al mismo tiempo, la lucha por afianzar la democracia y la lucha por terminar con las prácticas del Régimen. Favorecía así, en muchos aspectos y a pesar de sí misma, el accionar de los conservadores oligárquicos.

Otro aspecto de la gestión radical que contribuyó a debilitar la mediación partidaria y a potenciar la corporatista fue la política obrera del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen. Si bien ella era ambigua y hasta contradictoria, no podía menos que destacarse la novedad y la importancia de un gobierno que atendía favorablemente demandas proletarias. Por cierto, esa atención no es generalizable a todos los obreros, sino que está preferente y cuidadosamente dirigida a los reclamos presentados por sindicatos de servicios estratégicos para la economía agroexportadora argentina, como ferroviarios y portuarios. Al margen de la discusión acerca de la real intención yrigoyenista — concepción innovadora y expresión de un viraje en las prácticas del Estado frente al conflicto entre capital y trabajo, o mera argucia para disputar con el Partido Socialista la adhesión electoral de trabajadores que, por ser argentinos nativos, son ciudadanos políticos—, sería pueril ignorar o infravalorar el significado de la política obrera del primer presidente radical. Empero, parece evidente que la práctica del denominado “obrerismo” yrigoyenista contribuyó a consolidar una forma corporatista de mediación entre la sociedad civil y el Estado, la cual atiende y defiende intereses particulares bien sectoriales. Tal práctica es coherente con la concepción de una sociedad constituida por “esferas orgánicas” y no contradice la estrategia de disputar votos obreros a los socialistas. En rigor, y bien miradas, ambas se complementan.

El Catch All Radical

Yrigoyen —tal vez más que el propio radicalismo— enfatiza la condición de coalición social de la UCR, la cual permite pensar a la agrupación más como movimiento y menos como partido stricto sensu. No es sólo explicación de analista: explícitamente hay una renuencia, si no una renuncia, radical a definirse como partido político (como se aprecia, por ejemplo, en el Manifiesto del 13 de mayo de 1905). Esa renuncia es coherente con la confusión radicalismo = Nación, tal como Yrigoyen le explicaba al doctor Pedro Molina: “Su causa [la de la UCR] es la de la Nación misma y su representación la del poder público”. Esa concepción se encuentra reiteradas veces en el discurso radical (por caso, en los Manifiestos de julio de 1915 y marzo de 1916), alcanzando el desideratum omnicompreensivo en el primer mensaje de Yrigoyen al Congreso de la Nación en octubre de 1916: “La Unión Cívica Radical no está con nadie ni contra nadie, sino con todos para bien de todos”.

Los efectos —aun no queridos, o no buscados deliberadamente— de tal concepción se harán sentir largamente en la historia y en la cultura políticas de la sociedad argentina. Como bien lo advirtieron Ezequiel Gallo y Silvia Sigal, se trata de una notable contradicción: la de una agrupación defensora de la democracia representativa que, al no concebirse como “parcialidad”, niega, de hecho, “la posibilidad de disensión mínima necesaria para el funcionamiento de una sociedad pluralista”.

La concepción omnicompreensiva con la que el radicalismo se piensa a sí mismo —mucho más fuerte que la de un partido catch all (atrapa todo), característica que es frecuente adjudicarle— es reforzada por una declaración de principios sostenida desde los inicios partidarios y compendiada

Director de tomo. Ricardo Falcón

en la célebre afirmación de Leandro Alem acerca de una UCR que puede romperse pero no doblarse. Lo cual implica tanto el sostenimiento de una posición intransigente cuanto, conexas a ella, la resistencia a una política de alianzas.

Dentro del campo de fuerzas democrático-populares, la postura radical encuentra su correlato en el Partido Socialista, también él rígidamente principista y reacio a alianzas con otras fuerzas políticas, posición parcial y coyunturalmente modificada al integrar, con el Partido Demócrata Progresista y en ocasión de las elecciones presidenciales de 1931, la Alianza Civil.

Es decir, en el seno de la sociedad se generaban posibilidades y opciones de democratización política, pero tales condiciones de posibilidad no se tradujeron en condiciones de realización. Por cierto, la suerte de la democracia argentina hubiese sido otra de haber habido condiciones de realización de, por lo menos, una acción conjunta de radicales y socialistas —en tanto fuerzas partidarias de la democracia política— contra la dominación oligárquica. Sin embargo, la historia no se desplegó en tal dirección en la Argentina moderna. Por el contrario, unos y otros se abroquelaron en posiciones intransigentes, mutuamente descalificadoras. Por cierto, no se trata de una novedad: toda la cultura política argentina se construyó, desde el momento inicial —la revolución de 1810—, conforme a la lógica de la guerra, que concibe la confrontación en términos de amigo/enemigo y produce acciones para eliminar al disidente, antes que la lógica de la política, para la cual es necesario construir una arena donde puedan dirimirse los conflictos sin apelar al aniquilamiento físico del otro.

La Derecha Violenta

La expresión más frecuente de esa lógica de la guerra es discursiva, pero las acciones físicas para deshacerse del otro no son nada escasas o extrañas, amén del efecto alimentador y multiplicador de la intolerancia que tiene la construcción discursiva del oponente en términos de enemigo y no de adversario. En el límite —como bien lo prueba la historia de la sociedad argentina—, la violencia de las palabras deviene violencia de los hechos. Los grupos parapoliciales nacionalistas, antisemitas y xenófobos aparecidos en 1909 y, sobre todo, la Liga Patriótica, constituida en 1919, son buenos y tempranos ejemplos de tal conversión. En tal sentido, esta organización, autodefinida paradójicamente como “asociación de ciudadanos pacíficos armados”, desarrolló, bajo la consigna “Orden y patria”, una acción doble: como grupo (ilegal, pero tolerado) de choque —atacando a obreros y a miembros de la colectividad judía porteña (a despecho de la existencia de una brigada judía en Entre Ríos) — y como agente de propaganda y organización político-ideológicas.

La Liga fue la creación de un sector prominente de la burguesía —como bien revelan los apellidos de los miembros de la Junta Central: Luis Agote, Joaquín S. Anchorena, José J. Biedma, Nicolás Calvo, Juan Canter, Manuel Carlés, José A. Cortejarena, monseñor Miguel D' Andrea, Ángel Gallardo, Vicente Gallo, almirante Manuel Domecq García, Carlos Iburguren, Manuel de Inondo, Federico Leloir, Carlos Madariaga, Jorge A. Mitre, Francisco P. Moreno, José Luis Murature, Pastor S. Obligado, Adolfo Pueyrredón, Dardo Rocha, Juan Pablo Sáenz Valiente, Tomás Santa Coloma, José Saravia, Felipe Yofré, Estanislao Zeballos, entre otros— y como tal era una manifiesta demostración de la intolerancia de la clase frente a la democracia política y, a fortiori, las demandas de justicia social. Manuel Carlés llega al punto de creer que han tenido “que sufrir la tiranía [¡sic!] del obrero”.

Director de tomo. Ricardo Falcón

En 1922, en declaraciones a la revista *Caras y Caretas*, Manuel Carlés, presidente de la Liga, señalaba que la cuestión social se resuelve con “orden y mucho orden”, aplicando “el correctivo que se merecen los que atenten contra la dignidad de la patria”. El discurso “por la patria” revela inmediatamente su sesgo nacionalista, chauvinista y xenófobo. Según Carlés, la Liga se proponía luchar por lo que llama “hermosas unidades”: la estirpe criolla, el idioma (español) y la soberanía.

La aparición y las prácticas de la Liga Patriótica inauguran una línea de acción de violencia paraestatal que se prolongará larga y cruelmente en la sociedad argentina. A diferencia de los grupos aparecidos en 1909, la Liga no sólo tuvo estructura orgánica, sino continuidad y (a partir de 1930) émulos, contándose inicialmente la Legión Cívica Argentina, la Legión de Mayo y la Liga Republicana. De hecho, existió un cuestionamiento del monopolio de la violencia considerada legítima y, en consecuencia, no sólo debilitaba el poder del Estado sino que contribuía a exacerbar el conflicto social y sus formas de resolución violentas. Más aún: la prédica de la Liga obtuvo la adhesión efectiva y militante de núcleos de clase media urbana, también contagiados del temor a la revolución social o, por lo menos, a la alteración del orden. Se produjo así un ahondamiento de la fractura entre las clases media y obrera, que afectó la posibilidad de constitución de un sólido bloque social democrático capaz de enfrentar a la burguesía y postular una solución política alternativa. Por lo demás, no extraña la adhesión de sectores de clase media a la Liga Patriótica, entre otras razones porque ésta tenía inequívocas vinculaciones con el propio radicalismo, que no sólo se deducen de las relaciones de Carlés con los gobiernos de Yrigoyen (antes de la creación de la Liga) y de Alvear (después de ella) —quienes lo designan interventor federal en las provincias de Salta (1918) y San Juan (1922) —, sino básicamente del papel del comité nacional de la juventud, animado por Ricardo Rojas, opositor a la política neutralista del gobierno frente a la Gran Guerra.

Yrigoyenistas, Socialistas Y Clase Obrera

El fracaso de la estrategia socialista —sobre todo, para decirlo con las palabras de José Aricó, de la “hipótesis de Justo”— en articular un frente social que, bajo la dirección política del PS, reuniera a obreros industriales, chacareros pampeanos y clase media urbana (sobre todo profesionales y empleados calificados) y generara una acumulación de fuerzas democráticas suficiente para producir algunos cambios estructurales por la vía de reformas —el PS, como se sabe, ha abjurado de la estrategia revolucionaria, tanto que llega a autodefinirse como un partido de orden—, es una de las notables cuestiones distintivas de la transición de la dominación oligárquica a la democrática. El fracaso es tanto más apreciable si se tiene en cuenta el carácter societalista (o societario, si se prefiere) de la aspiración socialista de construir hegemonía desde el campo de la sociedad civil, apelando a una multiplicidad de instituciones, desde los sindicatos obreros hasta las de educación y cultura populares.

En contrapartida, el radicalismo era capaz de ganar para su causa la adhesión de trabajadores, aun cuando el denominado “obrerismo” de Yrigoyen muestra su contracara en aquellas situaciones en las que la movilización social se intensifica o radicaliza y/o en aquellas en las cuales la protesta obrera aparenta superar las posibilidades de su control por las fuerzas policiales: en esos casos, la acción del gobierno fue decisivamente represora. Así ocurrió en 1917 (huelgas de trabajadores de la carne y petroleros), 1919 (huelga metalúrgica, que lleva a la Semana Trágica), 1919-1921 (huelgas de los obreros de fábricas y obrajes de La Forestal, en Chaco y Santa Fe), 1920-1921

Director de tomo. Ricardo Falcón

(huelga de los trabajadores rurales patagónicos), 1917-1922 y 1928 (huelgas de los obreros rurales pampeanos).

Las relaciones entre los gobiernos radicales y el movimiento obrero son —en este volumen— analizadas por Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, de manera que en este capítulo sólo se harán unas pocas acotaciones, necesarias para el hilo argumental del mismo. Así, un aspecto central gira en torno a la percepción socialista de la política de Yrigoyen, que combinaba renuencia a impulsar cambios en materia de derecho laboral con preferencia de abordar ésta por la vía del decreto presidencial antes que mediante leyes sancionadas por el Parlamento (actitud que, por cierto, ha de cambiar a partir de 1918). Al mismo tiempo, el gobierno empleaba su poder para arbitrar en favor de los trabajadores en ciertas situaciones conflictivas, sin desmedro de recurrir a la represión cuando se trataba de “calmar” a los desconfiados e intranquilos burgueses. Empero, ese accionar, que fastidiaba tanto a los socialistas y su vocación parlamentarista, no inhibía el apoyo sindical.

La reivindicación del papel del Parlamento en materia legislativa, por parte de los socialistas, era tanto una defensa del juego democrático, cuanto expresión del recelo que les generaba una legislación producida por decisión presidencial, devenido así el único que podía reivindicar para sí el mérito, precisamente en ese campo donde los socialistas han descollado desde el ingreso de su primer diputado, Alfredo Palacios, en 1904.

Importa señalar también que, coherente con la distinción entre política de conciliación y política de represión, el radicalismo —como el peronismo más tarde— no derogó la represiva Ley de Residencia promulgada en 1902 por el gobierno del general Roca. Tampoco la de “Defensa Social”, de julio de 1910.

Por otra parte, no debe olvidarse que el radicalismo fue gobierno cuando ya se percibían los límites del modelo primario-exportador, apenas disimulados por la bonanza de la posguerra y tan funcional al gobierno de Marcelo T. de Alvear. La total ocupación del espacio pampeano, que alcanzó sus fronteras durante los años de gestión radical, y la cima de exportaciones cárneas al Reino Unido, en 1924, son —por paradójico que pueda parecer— dos de las manifestaciones visibles del agotamiento de la capacidad de expansión del modelo económico y su patrón de acumulación, modelo que ha definido una situación de dependencia con control nacional del sistema productivo, para decirlo con los términos utilizados por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en Dependencia y desarrollo en América Latina. Ese control nacional permitió, a despecho de la ideología oficial, una política intervencionista del Estado, clave durante toda la vigencia semisecular del modelo agro-exportador argentino, con independencia del carácter oligárquico o democrático con que era ejercida la dominación política de clase. David Rock advirtió muy bien cómo el Estado controlaba los mecanismos de movilidad social de la clase media urbana y empleaba el gasto público como un medio eficaz para promover o restringir el acceso de sectores de esa clase a cargos de status elevado. El incremento del clientelismo estatal durante la década y media de radicalismo en el gobierno nacional es explicable y factible por esa razón. No es casual, pues, que los límites de tal política clientelar estén asociados con los límites estructurales del modelo económico.

Durante estos años, el radicalismo se enfrentó con la tensión generada por dos demandas presentes en la sociedad, a las cuales no pudo —ni, tal vez, quiso— procesar o atender de modo

Director de tomo. Ricardo Falcón

conjunto: la de democracia política y la de democracia (expresada como justicia) social. Tal como se estructuró la sociedad argentina, cada una de esas demandas resulta privativa de clases sociales diferentes: la clase media reclamaba democracia política y no tenía demasiado interés en la democracia social; la clase obrera exigía la justicia social y descreía, en sus corrientes mayoritarias, anarquistas y sindicalistas, de la democracia política. Los radicales se definieron por la primera y prestaron menor atención a la segunda, si bien algunas de sus acciones gubernamentales contribuyeron a debilitar la propia democracia política. En cuanto a los socialistas, su fracaso en lograr la adhesión mayoritaria del electorado y en constituirse en una efectiva alternativa de poder relegó a un plano secundario el hecho de ser la única formación partidaria que bregaba, simultáneamente, por ambas, incluso por una mayor profundización de la democracia política (al reclamar el derecho de sufragio femenino).

Por lo demás, las hipótesis contrapuestas acerca de la política “obrerista” de Yrigoyen -mero artificio para ganar votos de obreros argentinos, en competencia con los socialistas, o bien expresión de una política de bienestar social—, puede que, finalmente, no lo sean y permitan su integración, toda vez que se trata de objetivos no necesariamente excluyentes. Parece claro que, en efecto, Yrigoyen trató de ganar voluntades y lealtades políticas obreras, sustrayéndolas a la prédica socialista, y al mismo tiempo impulsar una política de resultados más bien modestos de concesión de beneficios a trabajadores, no tanto como para definir una política de bienestar social cuanto una de armonía social e integración “orgánica” de la clase obrera a la sociedad, conforme el matiz, o la matriz según algunos, krausista del pensamiento yrigoyenista.

Las Intervenciones Federales Y El Debilitamiento De La Democracia

Se ha hecho referencia a acciones de gobierno de los radicales que debilitaron la democracia política. En efecto, un campo en el cual ellas generaron efectos negativos no queridos fue el de las relaciones entre poder federal y poderes provinciales. No es una situación sencilla: por un lado, Hipólito Yrigoyen percibió, durante su primer mandato, el entrapamiento en que se encontraba en razón de la continuidad de componentes del régimen político oligárquico en el democrático en el caso del Senado, un verdadero garante del pacto de dominación oligárquica. De allí la estrategia del presidente —por lo demás, coherente con la autopercepción de apóstol de la causa regeneradora— tendiente al mayor aprovechamiento posible del recurso constitucional de la intervención federal a las provincias mediante decreto presidencial. Con la convicción de la necesidad de proceder a la “reparación nacional”, devolviendo a los pueblos de las provincias los derechos usurpados por la oligarquía, Yrigoyen procedió a intervenir las provincias dominadas por los conservadores o afectadas por disidencias internas del propio radicalismo, con el objetivo práctico, entre otros principistas, de modificar la composición del Senado nacional.

Se buscaba, también, legitimar a la totalidad de los gobiernos de provincias a partir del ejercicio del sufragio libre, asegurando así las autonomías de éstas, las cuales pertenecían al pueblo y eran para él, no para los gobiernos, según le dice el ministro del Interior, Ramón Gómez, al conservador gobernador de Buenos Aires, Marcelino Ugarte. Se trató de una petición de principios acompañada de otra, según la cual —conforme se expresaba en los considerandos del decreto de intervención de Corrientes (noviembre de 1917) — el Poder Ejecutivo, es decir, el propio Hipólito Yrigoyen, entendía “que es su más alto deber tutelar la vida política en los estados federales”. Con estos

Director de tomo. Ricardo Falcón

critérios, el presidente aplicó la intervención federal en diecinueve ocasiones (quince por decreto y sólo cuatro por ley), afectando a trece de las catorce provincias (la solitaria excepción es Santa Fe), un número excesivamente alto, que contrasta con las cuarenta resueltas a lo largo de los treinta y seis años (1880-1916) de dominio oligárquico y se hace más notable cuando se advierte que diez de ellas fueron decididas en los dos primeros años de gobierno. De esas 19 intervenciones, 10 corresponden a provincias gobernadas por los conservadores y 9 por radicales. En el caso de éstas, se trató de una acción para evitar una fractura o disidencia que terminara favoreciendo a la oposición y alterara la distribución de las legislaturas, cuyo control era clave a la hora de elegir senadores nacionales.

En la historia de la sociedad argentina, la intervención federal a las provincias ha sido un procedimiento utilizado largamente a partir de su estatuto constitucional, en 1853, en franco contraste con las prácticas de los Estados Unidos, cuya Constitución es la fuente de tal atribución del poder federal. Desde ese año hasta el golpe de setiembre de 1930, la intervención federal se aplicó en 115 ocasiones (76 por decreto y 39 por ley), siendo Hipólito Yrigoyen, Justo José de Urquiza y Marcelo T. de Alvear quienes más apelaron a ella: 19, Yrigoyen (en el primer mandato, debiendo sumarse otras 2, por decreto, en el segundo, lo que hace 21); 13, Urquiza (todas por decreto); 12, Alvear (7 por decreto, 5 por ley). En el caso de los dos presidentes radicales no deja de ser una paradoja: la principal fuerza propulsora de la democratización política apeló a una práctica institucional que, de hecho, ocluía la posibilidad de afirmar y profundizar la democracia, dejando a oligarcas y conservadores, cerriles opositores de ésta, el papel, que no sabían desempeñar, de abanderados de su defensa.

De hecho, la práctica excesiva de las intervenciones federales fue un elemento erosionante no sólo del federalismo sino de la propia democracia política. La resolución del conflicto entre fuerzas político-partidarias diferentes por su signo u orientación y por su gestión (una a cargo del Ejecutivo nacional, otra a cargo del provincial), mediante el expeditivo procedimiento de la intervención federal por decreto presidencial, revela, al menos en los años iniciales de la gestión radical, una tensión entre la demanda de expandir la legitimidad de origen de los mandatos electivos y la de afirmar los procedimientos republicanos y de la democracia que se intentaba construir. Las prácticas efectivamente desarrolladas, empero, revelan una fuerte dificultad para procesar —en el marco jurídico, político e institucional— las diferencias, tanto de fuerzas externas al partido como interiores. Siendo así, es casi obvio que el resultado no haya sido otro que el debilitamiento de la democracia política, aún admitiendo que se tratara de un efecto no buscado ni querido.

Por añadidura, cuando el radicalismo tuvo el control del Parlamento, básicamente el de la Cámara de Diputados, no vaciló en aplicar la “tiranía del número” para rechazar los diplomas de legisladores representantes de la oposición e incluso cuando provenían de escisiones del tronco partidario, como en los casos de los elegidos por las producidas en Mendoza (lencinismo) y San Juan (cantonismo).

Una Vez Más, La Cuestión De Las Mediaciones

En una combinación de concepción respecto de las relaciones Poder Ejecutivo/Poder Legislativo y de la necesidad de modificar las “situaciones” provinciales, Yrigoyen potenció los mecanismos

Director de tomo. Ricardo Falcón

presidencialistas y al mismo tiempo apeló al protagonismo de las asociaciones de interés. La creciente participación de éstas en la función de mediación entre la sociedad civil y el Estado se reforzó, así, por un doble movimiento convergente del que participaron el propio gobierno radical y las fuerzas sociales y políticas opositoras. Dicho de otra manera, el vacío que produjo la ineficacia de los partidos y el Parlamento en la mediación política partidaria tendió a ser cubierto por las asociaciones de interés, reforzando la mediación política corporatista. No se trató solamente de la incidencia de las asociaciones de interés representativas de la gran burguesía —Sociedad Rural, Unión Industrial, Bolsa de Comercio, Centro de Exportadores de Cereales, Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, entre otras—, sino también de los sindicatos obreros y las organizaciones de las colectividades de inmigrantes.

La mediación corporatista tiende a apuntalar una forma perversa de hacer política, caracterizada por hacer ésta negando hacerla. La participación política de los inmigrantes ejemplifica bien este estilo, contrariando, de paso, la estereotipada versión tradicional de su apoliticismo, confundido con apartidismo. El caso de las corporaciones burguesas es del mismo tenor. En rigor, la forma perversa de hacer política es, virtualmente, una práctica hecha sentido común en la cultura política argentina. La confusión frecuente entre posiciones y acciones políticas y posiciones y acciones partidarias es parte de esa trama y alimenta tal perversidad.

El papel creciente de las asociaciones de interés coexistió con un debilitado sistema de partidos políticos/Parlamento. Así es como se constituyó una red compleja de instituciones mediadoras, que conectaba a gobernantes y gobernados en una práctica que tiende a definirse mucho más como económico-corporativa que nacional-estatal o nacional-popular.

Durante los años de gobiernos radicales, entre 1916 y 1930, la hegemonía pluralista de la burguesía tendió a expresarse, como se ha dicho, a través de varias y diferentes instituciones mediadoras entre la sociedad civil y el Estado, particularmente las asociaciones de interés de los grandes grupos burgueses, de la “aristocracia” obrera e incluso de las asociaciones de las colectividades de inmigrantes. Se trató de un fortalecimiento de la sociedad civil en una dirección corporatista que no contribuyó a uno simétrico de la democracia política. La creciente ineficacia de los partidos y del Parlamento para actuar y ser reconocidos como mediadores en la relación sociedad civil-Estado fue acompañada por el contrario incremento de la mediación corporatista. Dicho de otra manera: la doble lógica del sistema político argentino —mediaciones políticas partidaria y corporatista— generó un comportamiento adicional muy significativo, cual es la generalización de una cultura política golpista, referida no sólo al clásico golpe de Estado sino extensible y extendida a procedimientos en el seno de instituciones de la sociedad civil. La cultura política golpista no es otra cosa que un conjunto de prácticas para resolver toda o cualquier diferencia o conflicto mediante la expulsión, la fractura o escisión de los disidentes, sin capacidad de procesar una y otro a través de reglas definidas y efectivamente acatadas.

En el período aquí analizado hay algunos pocos proyectos de modificación del régimen de representación política de la democracia liberal. Se trata de propuestas de reformas que pretendían incorporar nuevas formas de expresión política del poder, en particular las de representación social o corporativa. Un temprano ejemplo de ellas fue la impulsada por la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), tal como sugiere Silvia Marchese en otro capítulo de este volumen.

Director de tomo. Ricardo Falcón

En cambio, sí hay modificaciones formales, como las establecidas por ley de 1919, que persigue el objetivo declarado de adecuar la representación parlamentaria en la Cámara de Diputados a las cifras reveladas por el censo general de población de 1914. De esta manera, el número de representantes se elevaba de 120 a 158, conforme a una distribución traducida en seis incrementos, dos disminuciones y siete permanencias. Crecen Capital Federal, 32 (antes, 20), Buenos Aires, 42 (28), Santa Fe, 19 (12), Córdoba, 15 (11), Mendoza, 6 (4) y Santiago del Estero, también 6 (5). No se modifican las bancas correspondientes a Entre Ríos (9), Corrientes (7), Tucumán (7), San Juan (3), San Luis (3), La Rioja (2), Jujuy (2). Disminuyeron las de Salta y Catamarca, que pasan de 4 a 3 y de 3 a 2, respectivamente. Con la nueva composición, el predominio de la región pampeana — sostenido por la no exclusión de los extranjeros a los efectos del cómputo— se acentuó: eran ahora 108 (68.35 %) contra 71 (59.16 %) del período anterior. Esa proporción se hizo aún más notable si a Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe se les añadía Entre Ríos, con lo cual se llegaba, prácticamente, a los tres cuartos. El núcleo duro del poder argentino, asentado en Buenos Aires (ciudad y provincia), controlaba el 47 % de las bancas de diputados nacionales. Como lo advirtió en su momento J. O. Sommariva, nueve provincias (Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, Salta, San Luis, San Juan, Catamarca, La Rioja, Jujuy) perdieron importancia relativa, mientras la capital tenía una representación superior a la de las ocho provincias menores, que sumaban 29 representantes.

Según el sistema de reparto de bancas establecido por la ley Sáenz Peña (2/3 a la primera fuerza, 1/3 a la segunda), si un partido gana las elecciones en los cuatro principales distritos electorales obtiene 72 diputados (45.57 %), esto es, una cifra muy cercana a la mayoría simple (79), aunque lejos de los dos tercios (105). Ello explica el celo yrigoyenista por controlar la Capital y las tres principales provincias, particularmente la de Buenos Aires pues ganar las elecciones en ella se traducían en 28 diputados. Por lo demás, la cómoda mayoría radical en dicha Cámara, a partir de 1920, se explica mejor conociendo los alcances de esta ley promulgada en octubre de 1919.

En otro campo, en contrapartida, los intentos de reformas se frustraron. Así ocurrió con los presentados, entre 1912 y 1931, para modificar la Constitución Nacional. Uno de ellos, presentado en 1913 por el diputado Carlos Conforti, proponía introducir en la Carta Magna la separación de la Iglesia y el Estado. Uno de los más importantes —si no el más— es el de Joaquín Castellanos, de setiembre de 1916, dos semanas antes de la asunción presidencial de Hipólito Yrigoyen. El autor bregaba por una reforma sustentada en la convicción de que el cambio de partido en la dirección política del país posiblemente facilitarían el mejoramiento de las prácticas electorales, pero difícilmente podría remover, en lo inmediato, las causas étnicas y sociológicas que habían permitido el arraigo de los vicios y anomalías de la vida pública argentina.

Coherente con la demanda del radicalismo de terminar con los elementos políticamente regresivos del Régimen, la preocupación de Castellanos era acabar con el entramado de intereses y prácticas consolidados en las legislaturas provinciales en torno a las renovaciones de los cargos de senador nacional y de gobernador. Es allí donde se ha instalado la connivencia de burócratas y agentes, socios y deudos del funcionario en ejercicio, la cual permitía pactos y permutas entre gobernador saliente y gobernador entrante. Para extirpar este mal de la política él legislador proponía generalizar las elecciones directas, reducir a seis los años del mandato de los senadores nacionales y ampliar a tres el número de éstos por cada una de las provincias y la Capital Federal. Asimismo, el proyecto introducía cambios en las fórmulas de juramento, en los ministerios, en las bases de la representación en la Cámara de Diputados y, por otro lado, postulaba la nacionali-

Director de tomo. Ricardo Falcón

zación de la justicia del crimen y de la instrucción primaria. Castellanos creía necesario sustraer a las provincias el ejercicio de la que llamaba “justicia criminal” —reemplazante de la que debía ser “justicia del crimen”—, verdadero azote de los espacios rurales, instrumento de venganzas y persecuciones, como también de corrupción en ámbitos urbanos. Esa justicia criminal se ha tornado inevitable, argumentaba Castellanos, en aquellos lugares donde el erario local no es suficiente para dotar a los mejores, que eran quienes honraban el cargo, pero alcanzaba para los peores, los que se resignaban con el cargo por necesidad.

Otro proyecto (julio de 1917) se debió a Carlos F. Melo, quien lo consideraba, más que de propia autoría, el resultado “de la depuración del texto [de 1853] hecho por la vida de nuestra sociedad”. En buena medida apuntaba a una mayor centralización del poder federal y, *pari passu*, una considerable pérdida de soberanía de las provincias. En efecto, de aprobarse las reformas, éstas deberían someter sus constituciones a examen del Congreso Nacional (cláusula que había eliminado la reforma de 1860), al igual que los empréstitos que concertasen; sus códigos de procedimiento deberían ser sancionados por la república y los gobernadores, cuando correspondiere, enjuiciados por el Congreso. Melo postulaba, entre otras cláusulas, la elección directa del presidente y vice y la no inclusión de los extranjeros en el número de habitantes por considerar para establecer el número de diputados por jurisdicción. Los extranjeros se verían privados también de las facilidades para el trámite de naturalización y de los “privilegios” de los que gozaban. En parcial contrapartida con las reducciones del quantum de democracia, el proyecto de quien será más tarde un destacado antipersonalista introdujo la representación de los habitantes de los Territorios Nacionales en el Parlamento nacional, aunque sin derecho a voto en ambas Cámaras.

También el presidente Marcelo T. de Alvear postula una reforma constitucional, tal como expresa en el mensaje enviado al Congreso en agosto de 1923. La nueva propuesta se orienta en la dirección de acortar el mandato de los diputados a tres años, a efectos de renovar íntegramente su Cámara de Diputados, en coincidencia con la renovación parcial (un tercio), mediante elección directa, del Senado. Otro de los artículos del proyecto propone autorizar la creación de ministerios mediante ley, facilitando así la adecuación de su número a las necesidades de gestión. (Recuérdese que el artículo 87 de la Constitución vigente por entonces dispone, conforme a la reforma de 1898, que los ministros del Poder Ejecutivo son ocho.)

Sánchez Sorondo, entre otras proposiciones, acota la necesidad de limitar el alcance de las intervenciones federales (artículo 6° de la Carta Magna), reduciéndolo a los casos de invasión extranjera y reemplazando la garantía de la forma republicana de gobierno por la alteración de las condiciones establecidas por el artículo 5°, con lo cual potenciaba el poder del Congreso. La representación demócrata progresista, a su vez, avanzará —más allá de compartir propuestas de otros proyectos previos— en la dirección de eliminar las referencias a la religión católica, imponer la inamovilidad de los jueces y la autonomía de los municipios provinciales, limitar el presidencialismo mediante la sujeción del gabinete a la aprobación parlamentaria, facultar a la Corte Suprema para proponer los nombres de los magistrados federales inferiores, federalizar el impuesto sobre los réditos, prohibir a los miembros de la judicatura el ejercicio de otros cargos o comisiones (exceptuando el ejercicio de la enseñanza). Asimismo, la democracia progresista propone la inclusión de una cláusula que permita la expropiación anual de tierras y su posterior venta, en fracciones, a los agricultores.

Los proyectos de reforma constitucional dan cuenta de otra posibilidad de desarrollo de la historia de la sociedad argentina. El tenor de los mismos es variado y hasta contradictorio. Algunos de ellos apuntan a una mayor centralización del poder federal, más otros se orientan hacia formas y procedimientos más democráticos. Su fracaso contribuye a explicar el del afianzamiento de la naciente democracia liberal, cuya debilidad se prolongará medio siglo más allá del golpe setembrino de 1930.

Las Condiciones Sociopolíticas De La Democracia Argentina

Leopoldo Allub ha sido uno de los pocos que han formulado la pregunta sobre las condiciones sociales de la democracia en la Argentina, proponiendo una respuesta explícitamente sociológico-histórica. Basándose en Barrington Moore, Allub sostiene que la democracia es resultado de ciertos procesos o precondiciones histórico-estructurales de orden general: 1) la emergencia, en los comienzos del proceso de acumulación capitalista, de una clase de terratenientes destructora de las formas de producción previas mediante las capitalistas; 2) el desarrollo de líneas de conflicto campo-ciudad, terratenientes-burgueses urbanos, cuya culminación es el triunfo de éstos; 3) el desarrollo de instituciones pluralistas aptas para asegurar cierto equilibrio y competencia de poder entre el Estado, los órdenes privados y niveles inferiores de gobierno. En el caso argentino se constata un fracaso en la consecución de los tres.

En efecto, según su argumentación, (1) la agricultura capitalista argentina es *sui generis*, no alcanzando el carácter revolucionario observable en Francia, Inglaterra y Estados Unidos, en tanto no se produce la sustitución de una clase social por otra; existe, en cambio, una continuidad en la cúspide del poder, de donde la transición es no revolucionaria. Tampoco se produce (2) el debilitamiento estructural de los terratenientes por acción de una burguesía industrial ascendente, en buena medida explicable por la influencia del capital extranjero —quien controla una industria ligada al agro, con altas tasas de rentabilidad y sin contradicción con los intereses terratenientes— y la unión umbilical de él con éstos, capaz de bloquear la constitución de una burguesía industrial nacional y, consecuentemente, el desarrollo del conflicto democrático burgués. Así, la ideología liberal hegemónica es mera “doctrina del libre comercio, en el frente externo, y de la supremacía social, económica y política por parte de las clases dominantes, con apoyo del Ejército, en el frente interno”. Allub entiende que, por esta razón, al comenzar la apertura de la democracia argentina, en 1916, los aspectos políticos del liberalismo son percibidos por las clases dominantes y una parte del Ejército como una amenaza. De allí que sea, a su parecer, en la estructura social creada por el desarrollo capitalista dependiente y en la conformación de su estructura de clases, donde la alianza terratenientes-capital extranjero encuentre el locus, la base para recuperar el poder en 1930. Frente a esta alianza, la oposición —en razón del carácter fragmentado y heterogéneo de las clases medias y obrera, argumenta Allub— se encuentra dividida e incapaz de articular políticamente su potencial defensivo.

Finalmente, según Allub, tampoco se cumple la tercera precondición. En efecto, arguye, (3) no emergen fuentes de poder autónomas y competitivas. El modelo económico genera una estructura de poder caracterizada por la centralización estatal-nacional, en perjuicio de los gobiernos locales y provinciales, cuyos ingresos dependen mayoritariamente de los subsidios federales. Al carecer las provincias de base económico-financiera autónoma (en buena medida explicable por el

Director de tomo. Ricardo Falcón

desarrollo desigual y combinado de la economía del país), el federalismo es mera ilusión. “La creciente centralización del poder, especialmente del poder económico y militar, en un período crucial de la incipiente democracia argentina, [hace] a los gobiernos más ajenos al control popular y más vulnerables a la toma mediante un simple golpe de fuerza”. Para Allub, la dependencia externa y la centralización del poder —causa y efecto, respectivamente— incrementan la interdependencia de la estructura social y hacen posible la rápida generalización de las crisis.

No es del caso discutir aquí las hipótesis de Allub (particularmente la referida a la caracterización de los terratenientes). Ellas presentan argumentos de peso, aun admitiendo la necesidad de explorarlas más profundamente, siendo central la explicación fundada en la estructura de la propiedad de la tierra. La hipótesis sostenida en este capítulo es la siguiente: durante la hegemonía pluralista de la burguesía, coincidente con el ejercicio del gobierno por el radicalismo, se hacen explícitas todas las tendencias estructurales que apuntan, más allá de la apariencia democrática, a trabar decisivamente la construcción de un orden social y político genuina y sólidamente democrático, en el marco de una sociedad obviamente definida por relaciones de producción capitalistas. La clave reside en el papel de uno de los componentes del sistema hegemónico burgués, el de la estructura agraria, más específicamente las relaciones existentes entre las transformaciones operadas en su interior, con las estructuras de clases y de poder. La relación entre la estructura agraria y la estructura social global es el núcleo de la debilidad estructural de la democracia en Argentina. En tal sentido, uno de los elementos decisivos es la retención de una parte muy considerable de poder político por parte de la burguesía (clase fundamental), al no producirse una ruptura a través de, por ejemplo, una eventual alianza entre sectores urbanos (obreros y clase media) y chacareros, base de una propuesta como la formulada por el socialista Juan. B. Justo en pro de una democracia agraria.

Mientras hay movimiento en la estructura agraria, la hegemonía burguesa es firme. Cuando aquella comienza a cristalizarse, cuando la frontera agrícola pampeana es alcanzada, el sistema hegemónico comienza a alterarse. En tal sentido, la década de 1910, plena de conflictos rurales y urbanos, es clave para entender ese proceso, aunque sus manifestaciones decisivas aparezcan recién en 1930, cuando la crisis reúne elementos específicos, internos, de la sociedad argentina con los provenientes del sistema capitalista mundial.

Si esto es así, la hegemonía burguesa dura el tiempo que lleva la definición y consolidación de la estructura económico-social del país sobre una base agraria. En la década de 1910 ya se tornan claras las características, la orientación e incluso los límites del modelo societal, de los colectivos y actores sociales que componen el mismo y de sus expresiones políticas. Con su culminación se fragmenta el bloque histórico, se prepara y desencadena una crisis orgánica sin solución. Ésta es preparada, en buena medida, por la colisión entre dirección política representativa (partidos y Parlamento) y dirección burocrática (o técnica) representada por un Poder Ejecutivo avasallante (probablemente menos durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, entre 1922 y 1928), colisión que potencia la mediación corporativa no democrática y finalmente se expresa como crisis de autoridad, de representación y de hegemonía.

La breve e inconclusa experiencia argentina de democratización política concluye con un sonado fracaso. El golpe del 6 de setiembre de 1930 no es sólo el comienzo de una larga secuencia de inestabilidad política en un contexto frecuentemente no democrático, que oscilará —desde entonces hasta 1983— entre, en el mejor de los casos, precarias situaciones democráticas

Director de tomo. Ricardo Falcón

viciadas de ilegitimidad de origen (gobiernos de Agustín P. Justo, Roberto M. Ortiz-Ramón del Castillo, Arturo Frondizi-José María Guido, Arturo Illia), o caracterizadas por fuerte autoritarismo (el primer peronismo, 1946-1955) y, en el peor, dictaduras más o menos brutales. Es —antes y quizá sobre todo— la expresión de la debilidad estructural de ese primer intento de establecer un sistema de dominación política de clase democrático. La debilidad se explica por la estructura social del país y por la acción (y la inacción u omisión) de las principales fuerzas político-sociales. En la Argentina moderna, casi nadie cree seriamente en la democracia. Y cuando lo cree —o, al menos, dice creer— actúa de manera tal que no contribuye a fortalecerla. Otros, en cambio, son genuina y explícitamente antidemocráticos, con contenidos —usualmente imbricados— antiliberales, anticomunistas, antimasonicos y antisemitas.

En términos de clase, la burguesía argentina es mayoritariamente antidemocrática, o bien indiferente al régimen político. Esta clase no sabe o no puede (tal vez, incluso, no quiere) encontrar el camino que el proceso institucional promovido por la ley Sáenz Peña le impele a transitar, el de reagruparse y organizarse en un partido orgánico de clase. Al mismo tiempo, en la medida en que las circunstancias históricas del país no lo permiten, escapa a otra de las posibilidades abiertas por la lógica de dicho proceso, la de su desaparición. Así, la clase no se organiza en un partido ni desaparece. El dilema del modo de ejercicio del poder es resuelto mediante dos soluciones, no excluyentes y después de 1930 a menudo combinadas: la mediación corporativa y, en el límite, la apelación al golpe de Estado ejecutado por los militares. En términos de relación partido-clase, el fracaso del “partido orgánico” de la derecha democrática —el primer Partido Demócrata Progresista, el de 1914-1916— es explicable en medida harto considerable por la heterogeneidad estructural de la clase y su fragmentación política, pero también por la ideología y la cultura política que ella ha elaborado.

En el otro polo, la clase obrera es, también mayoritariamente, indiferente ante la democracia, lo cual es resultado tanto de la inicial preeminencia anarquista (contraria a la lucha político-parlamentaria) cuanto de la posterior sindicalista (anarco-sindicalista o sindicalista revolucionaria), con su tendencia al pragmatismo.

La indiferencia por la democracia política es igualmente perceptible entre los chacareros pampeanos, en buena medida por la combinación de su renuencia a naturalizarse (tornarse ciudadanos argentinos) y el desencanto con la política de Yrigoyen, de una magnitud tal que les llevará a apoyar la dictadura uriburista y la ficción democrática del gobierno del general Justo. Pero una y otra razón no son más que la expresión de su encorsetamiento en el momento económico-corporativo, de mera defensa de sus intereses sectoriales, e incapacidad o abdicación a pasar al momento nacional-popular y, por ende, constituirse en una fuerza social y política capaz de disputar el control del sistema hegemónico o de luchar por uno alternativo (como en la frustrada “hipótesis de Juan B. Justo”).

En cuanto a la preponderante clase media urbana, base social clásica del electorado radical (que en la ciudad de Buenos Aires divide preferencias con el Partido Socialista), revela una acción signada más por las aspiraciones de ascenso social individual —todavía factible en un contexto de movilidad ascendente— que por el compromiso político en la defensa de un régimen que, finalmente, le ha permitido satisfacer varias de sus demandas.

Director de tomo. Ricardo Falcón

En términos de fuerzas políticas, la Unión Cívica Radical, según la explicación de Gino Germani, “debía expresar entonces todos los nuevos estratos surgidos en virtud de los cambios de estructura social, del paso del patrón tradicional al ‘moderno’, pero no puede decirse que cumplió con su función”. A su juicio, los gobiernos de las UCR no utilizan el poder para, sobre la base de esas transformaciones en la estructura social, asegurar una base sólida para el funcionamiento de las instituciones democráticas y la integración de todos los estratos sociales emergentes. En ese sentido, un déficit central de los gobiernos radicales se observa en su nula, o escasa, acción en la resolución de uno de los problemas básicos de la Argentina, el agrario.

Ahora bien, tal vez resulte excesivo adjudicarle al radicalismo tamaña “función”, en primer lugar, porque esta fuerza es, básicamente, un partido de la burguesía democrática —en oposición a la burguesía oligárquica, de derecha— que tiene un notable éxito en ampliar su base electoral con aportes de clase media —especialmente, y tanto que este soporte termina haciendo sentido común la imagen del radicalismo como partirlo de la clase media argentina— e incluso de trabajadores. La UCR es, durante el período 1912-1930, un partido con esas características, aun cuando la fractura provocada por los antipersonalistas marca un corte de clase más nítido, pero no definitivo. Por lo demás, hace ya tiempo que Peter Smith demostró cuánto los primeros gobiernos radicales favorecieron los intereses de los grandes propietarios de tierras y ganados.

A Germani se debe también otra hipótesis por tener en cuenta, la del significado negativo que tiene, para la consolidación de la democracia argentina, la ausencia de un fuerte partido de izquierda. A su juicio, la presencia de éste habría sido esencial para el equilibrio político del país, al menos en la perspectiva de asegurar el funcionamiento de una democracia representativa. El fortalecimiento de un partido de izquierda —con el apoyo y la adhesión de los sectores populares y dentro de un clima ideológico adecuado (esto es, para Germani, dentro de la tradición del pensamiento democrático de izquierda) — habría permitido un proceso parecido al de los países europeos de industrialización temprana.

Entre el socialismo —que pudo haber sido ese partido—, con su pertinaz acusación a los radicales de no ser más que otra de las formas negativas de la “política criolla”, y los comunistas que sólo han de ver en Hipólito Yrigoyen a un “social fascista”, la izquierda partidaria contribuye a la oclusión de las condiciones para asegurar la novel democracia política. Desde esta perspectiva, José Aricó lo expresó con notable agudeza: “La actitud socialista —y también la comunista— de oposición global e irrestricta a los gobiernos radicales (1916-1930) no fue un hecho casual y pasajero, ni el error de cálculo de una táctica circunstancial., sino el resultado lógico de una forma de percibir la realidad de los movimientos sociales, de la política y de la naturaleza del capitalismo (...). En la medida en que las posiciones adoptadas por ambas fuerzas políticas de la izquierda argentina contribuyeron, no podemos precisar aquí hasta qué punto, a erosionar los obstáculos que se interponían al triunfo del golpe de Estado de 1930, el análisis de las razones que condujeron a la derrota de un movimiento nacional y popular como era —no obstante todas sus limitaciones— el yrigoyenista hubiera obligado también a cuestionar los fundamentos de una política basada en identificación del bloque de fuerzas populares como los enemigos frontales del proletariado” (Aricó, 1980: 147).

Atendiendo al juego del sistema de partidos, la Argentina del primer y frustrado experimento democrático no tiene un partido orgánico de derecha, ni uno fuerte de izquierda, como tampoco

Director de tomo. Ricardo Falcón

expresiones de correspondencia entre partido político y clase social. Sí, en cambio, un partido — más bien, movimiento— de un centro (excesivamente ancho) que se expande hacia uno y otro margen del espectro político, sin llegar a los extremos y con mayor inclinación hacia, o penetración en, la derecha democrática que hacia la izquierda (de hecho habrá que esperar hasta los años treinta y cuarenta para que surja un ala de izquierda dentro del radicalismo). La vocación “atrapa todo” de la UCR es, simultáneamente, expresión de su éxito electoral —continuo, sucesivo y creciente entre 1912 y 1928 (hay un descenso en 1930) — y condición de fracaso y, sobre todo, de debilitamiento del sistema de partidos y del juego de poder democrático.

En el campo de poderosas instituciones de la sociedad civil, la Iglesia Católica es clara, militantemente opuesta a la democracia liberal, como bien puede apreciarse por la lectura de la prensa afín a ella, como la revista *Criterio* y el diario cordobés *Los Principias*, entre otros.

Los grandes diarios —*La Nación* y *La Prensa*— son decididamente antiyrigoyenistas. Sus argumentos tampoco contribuyen a afianzar la democracia: a veces, porque son aristocratizantes —como en la evaluación negativa de las capacidades de los ministros, basada en el prejuicio de su origen social, incluso sin reparar en que algunos de ellos (por caso, Honorio Pueyrredón, Federico Álvarez de Toledo) pertenecen a la clase supuestamente poseedora de las cualidades (“naturales”) necesarias para gobernar; o bien en la acusación de demagogia en favor de los trabajadores y los estudiantes universitarios—; otras, porque aun afirmándose en acciones de gobierno efectivamente negativas —como las intervenciones federales, el desconocimiento del Congreso (recuérdese que Yrigoyen no se presenta en éste para dar lectura a ninguno de sus mensajes presidenciales en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias anuales, como tampoco favorece la presencia de sus ministros para ser interpelados)— no siempre son honestos.

Tampoco se encuentran posiciones de defensa de la democracia en las más poderosas asociaciones de interés burguesas, la *Sociedad Rural* y la *Unión Industrial*.

En cuanto a las fuerzas armadas —por definición, parte misma del Estado y encargadas de la función política de su defensa—, su protagonismo en el campo de las decisiones políticas es, en buena medida, una prolongación —y tal vez un efecto no querido— de la práctica inaugurada por los cívicos en 1890 —y continuada por los radicales, al menos entre 1893 y 1905— de apelar a ellas para, bajo dirección política civil, terminar con el régimen oligárquico. A menudo se señala que los militares golpistas de 1930 son una minoría, circunscripta al Colegio Militar, tal vez más específicamente a su director, el general Francisco Reynolds, y los cadetes —a quienes se les podría imputar una participación por (mala aplicación de la) obediencia debida—, en contraste con la posición vacilante o poco favorable al golpe de un número considerable de oficiales e incluso con la más claramente institucionalista del Regimiento 8 de Caballería de Liniers (no se pliega al golpe) y de la Marina. La evidencia empírica provista por la historiografía es sólida, mas ella no quita otra evidencia contundente: no hay ninguna acción, en el interior de las fuerzas armadas, indicadora de posiciones en favor de la continuidad institucional y en contra de los golpistas. Es ingenuo creer que un director de colegio y sus cadetes puedan subvertir el orden político sin la complicidad, por acción y/o por omisión, de los oficiales superiores de instituciones tan jerárquicas y disciplinadas como el Ejército (de matriz prusiana, por añadidura) y la Marina.

Director de tomo. Ricardo Falcón

Entre los intelectuales, la oposición a la democracia liberal encuentra su figura más expresiva en Leopoldo Lugones, un renegado del socialismo y un opositor a la reforma electoral de Roque Sáenz Peña, para quien, según su tristemente célebre proposición de diciembre de 1924, “ha sonado, otra vez, para bien del mundo, la hora de la espada”. Pocos años después, en vísperas del golpe de 1930, dirá: “Lo esencial no es que prospere una ideología o un sistema político, sino que se salve la nación” (Lugones, 1930: 63). No está de más recordar que esta apelación no es nueva en la historia argentina: Agustín Álvarez ya la había destacado en 1894, en *South América*, libro en el cual sostiene que desde los comienzos de ella, los bandos enfrentados en la lucha por el poder combaten menos por gobernar el país y más por salvarlo, de donde los ejércitos y sus jefes se autodenominarán libertadores. En ese contexto, salvar al país, argumentaba Álvarez, no era otra cosa que tratar al disidente como un enemigo, traidor a la patria, peligro público, etc. Está claro, pues, cuán tempranamente comienza a gestarse una cultura política intolerante.

Desde 1925, Lugones acentúa su prédica contraria a los partidos políticos, al Parlamento y al sufragio universal (a su juicio, de buenos resultados en las sociedades anglosajonas y malos en las latinas) y, contrario sensu, favorable a las soluciones militares. Son éstas, afirma, las que permitirán terminar con las “paradojas de la democracia” y las “dádivas del soberano” y restablecer el orden conculcado. Lugones enuncia explícitamente una concepción llamada a tener larga vigencia y difusión, tanto como para convertirse en sentido común: “La Patria Argentina no es hija de la política, sino de la espada” (1930: 9).

La prédica antidemocrática es más eficaz que la de los demócratas. Entre éstos descuella la de Alfredo Palacios —fuera de la política durante todo el período radical, en razón de su renuncia a la banca y expulsión del Partido Socialista, en 1915—, quien la enuncia desde sus funciones de profesor y decano de las universidades de Buenos Aires y La Plata.

En suma, frente a quienes tienen claro que la democracia no es un buen mecanismo para ejercer la dominación, los sujetos sociales y políticos identificados con ella no alcanzan a constituir un bloque sólido, homogéneo, fuerte, capaz de asegurarla. Entre 1912 y 1930, es cierto, la democracia política se amplía. Pero la ampliación no va acompañada por fortalecimiento. Durante las casi dos décadas de experimento, los demócratas —de izquierda, centro o derecha— atentan sistemáticamente, en los hechos y a despecho de las palabras, contra las prácticas democráticas y ocluyen la posibilidad de su fortalecimiento. Al final, la derecha antidemocrática, como casi siempre, es quien gana.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo (en trámite de publicación). *Nomenclaturas equivocadas. Partidos y sistema de partidos en la Argentina moderna, 1880-1930.*

Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo R. y Villarruel, José C., editores (1993). *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Biblos, Buenos Aires.

Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo R. y Villarruel, José C., editores (1995). *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Biblos, Buenos Aires.

Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo R. y Villarruel, José C., editores (en prensa). Quiera y sepa el pueblo velar, EUDEBA, Buenos Aires.

Aricó, José (1980). La hipótesis de Justo. Una propuesta latinoamericana de recreación del socialismo, México, inédito. [Ahora disponible en la edición de Sudamericana, Buenos Aires, 1999.]

Dahl, Robert A. (1989). La poliarquía. Participación y oposición, Techos, Madrid. [La primera edición en inglés es de 1971]

Gallo (h), Ezequiel y Sigal, Silvia (1965). "La formación de los partidos políticos contemporáneos: la UCR (1890-1912)", en Torcuato S. Di Tella, Gino Germani, Jorge Graciarena y colaboradores, Argentina, sociedad de masas, EUDEBA, Buenos Aires, pp.124-176.

Garguin, Enrique (1997). Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales (1916-1930), Tesina de Licenciatura. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Historia, La Plata, policopiada.

Germani, Gino (1962). Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas, Paidós, Buenos Aires.

Lugones, Leopoldo (1930). La patria fuerte, Círculo Militar, Buenos Aires.

Marchese, Silvia M. (1989). "Proyectos de dominación para la Argentina de posguerra", en Jornadas Rioplatenses de Historia Comparada, E1 reformismo en contrapunto. Los procesos de modernización en el Río de la Plata (1890-1930). Centro Latinoamericano de Economía Humana y Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, pp. 137-163.

Mustapic, Ana María (1984). "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical, 1916-1922", en Desarrollo Económico, vol. 24, N° 93, Buenos Aires, abril-junio, pp. 85-108.

Rock, David (1977). El radicalismo argentino, 1890-1930, Amorrortu, Buenos Aires.

Rouquie, Alain (1981). Poder militar y sociedad política en la Argentina, Emecé, Buenos Aires, tomo I.

Sidicaro, Ricardo (1993). La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación, 1909-1989, Sudamericana, Buenos Aires.

Sommariva, J. O. (1955). La República Federal. 1912-1936, s.e., s.l. [libro impreso en La Plata].

II. Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política

por ANA VIRGINIA PERSELLO

El 6 de septiembre de 1930 se cerró un ciclo de la historia argentina. El golpe de Estado que desalojó a Hipólito Yrigoyen del gobierno marcó la primera quiebra de la regla de sucesión del poder establecida en la Constitución de 1853. Abortaba, de este modo, la intención de articular la experiencia liberal afianzada por los hombres del '80, caracterizada por la inserción de la Argentina en el mercado mundial como país agroexportador, la unificación del mercado interno, la nacionalización del Estado y la extensión de los derechos civiles a la democratización de la vida política.

El acceso del radicalismo al poder, en 1916, fue posible en 1a medida que esa intención —la ampliación de la participación política— se tradujo en ley. En 1912, la sanción de la ley electoral 8.871 incorporó la obligatoriedad y el secreto del voto, poniendo en acto una universalidad que no se correspondía con su práctica concreta. El principio “cada hombre un voto” transformó la vida colectiva en distintos niveles. Su propósito declarado era evitar el fraude, la manipulación del elector; desplazar a los círculos enquistados en el gobierno reemplazándolos por el juego armónico de partidos organizados que rotan o comparten el poder; moralizar la vida administrativa eliminando las clientelas del aparato estatal. Es decir, provocar el pasaje de un sistema político que funcionaba de manera excluyente a otro de participación ampliada. Sus primeras aplicaciones a nivel provincial le dieron el triunfo al Partido Radical en Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos y en el ámbito nacional, entre 1916 y 1930, se sucedieron tres gobiernos radicales, el de Hipólito Yrigoyen y Pelagio Luna entre 1916 y 1922, el de Marcelo T. de Alvear, entre 1922 y 1928, y el de Yrigoyen y J. E. Martínez, entre 1928 y 1930. La bandera y el programa del partido eran el cumplimiento estricto de la Constitución.

Se inició así una nueva experiencia en la que se combinaron prácticas nuevas con viejos modos de hacer política, resistentes al cambio propuesto por la ley. Nuevos sectores se incorporaron a la práctica del sufragio, lo cual modificó la estructura de los partidos que debieron competir en otros términos por la conquista del poder, ampliar su aparato y adaptarse a campañas electorales masivas. Cambiaron la composición y dinámica del Parlamento; el radicalismo ocupó por primera vez el gobierno y los tradicionales sectores gobernantes, el rol de la oposición. El espectro de partidos se amplió, por divisiones de los ya existentes más que por el surgimiento de agrupaciones nuevas. Esto fue acompañado por un proceso de transformaciones en el aparato estatal vinculado con la particular relación que se estableció entre gobierno y partido gobernante.

El período de los gobiernos radicales, como no podía ser de otro modo, en tanto se trata de una coyuntura de cambio, estuvo atravesado por un debate —en el que participaron publicistas, intelectuales, prensa y agrupaciones políticas— sobre el sentido de las transformaciones que se operaban en la vida política. Es decir, la apertura electoral planteó como tarea la construcción de un sistema político democrático, que pusiera en acto los principios representativo, republicano y federal inscriptos en la Constitución, y lo que ahora enfrentaba a los diferentes sectores era el contenido que se le asignaba a cada uno de ellos. En la medida en que el sufragio universal era un dato dado, el debate atravesaba el diseño institucional. Sus términos oponían el presidencialismo con el parlamentarismo y, por ende, discutían el lugar de la soberanía; el principio de legitimidad

del gobierno representativo; la forma que debía adoptar el sistema electoral; la separación o involucramiento de la política con la administración.

El Gobierno Representativo: Partidos Políticos

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX se difundieron ideas que contribuyeron a dar tono a un clima de época en el que predominó el análisis del pasado para comprender el presente y diagramar un nuevo orden. El análisis de la ingeniería institucional y de las prácticas políticas conllevaba un diagnóstico de crisis moral, intelectual y política, uno de cuyos elementos centrales era la ausencia de aquellos partidos que eran la condición sine qua non para democratizar y moralizar la vida política. En su lugar, predominaba el personalismo, los círculos de notables y la manipulación del elector.

La sociología, la historia, la tradición cultural y la psicología aplicada a las masas fueron utilizadas en el momento de explicar prácticas políticas que se consideraban distorsionadas en relación con el orden político pensado como deseable. La ampliación del sufragio situó a los partidos en el centro de la escena política. La política de masas requería de organizaciones para reclutar al elector. Junto con la demanda por una participación ampliada, las organizaciones políticas, la prensa y los publicistas demandaban la organización de partidos permanentes y orgánicos. La referencia obligada, el modelo por incorporar, de partidos que se adaptarían a los cambios propuestos en la ingeniería institucional, eran los partidos ingleses y norteamericanos, a los que se consideraba estables, orgánicos y disciplinados.

En 1889 había llegado a la Argentina —a la librería Jacobsen, en la calle Florida— dos ejemplares de la primera edición del libro de James Bryce, *La república americana*. El texto describe la organización de los partidos americanos basados en el sistema de convenciones. Estas reemplazaron a los comités que elegían a los candidatos en cónclaves. El sistema de división entre comité y convención fue adoptado por los dirigentes de la Unión Cívica y se incorporó a la carta orgánica de 1892, a sugerencia de José Nicolás Matienzo y Virgilio Tedín, quienes habían adquirido los ejemplares arriba mencionados. Aparecía como una superación de las prácticas existentes en el interior del PAN y como un medio de erradicar a las agrupaciones personalistas nucleados con fines transitorios alrededor de notables.

Los estatutos de 1892 de la UCR —independientemente de su funcionamiento en la práctica— proponían conformar una agrupación permanente, principista e impersonal y establecer un gobierno descentralizado, dándole al partido una estructura federativa con base en los clubes (organismos locales que a partir de 1908 adoptarán el nombre de comités).

Se diferenciaban de este modo del Partido Autonomista Nacional (PAN), agrupación constituida por grupos de notables provinciales, sin dirección centralizada, y de la que surgían, a partir de una complicada red de alianzas renovadas en cada coyuntura electoral, los candidatos a presidente, gobernadores y senadores, sin responder a normativa alguna para seleccionarlos. Eran el grupo en el poder, y la recurrencia al fraude les evitaba el reclutamiento de adherentes, la ampliación de sus bases o la constitución de un aparato centralizado.

Independientemente del lugar donde se colocara el eje de la argumentación —historia, tradición o prácticas políticas— para dar cuenta de una crisis que se consideraba política y moral, es común el sentido del progreso con que se leía la historia. La coyuntura de fin de siglo era pensada, por buena parte de sus contemporáneos, como un momento de cambios en sentido positivo. La visión optimista del futuro opacaba los argumentos escépticos, y la visión idealizada del funcionamiento del sistema político en Estados Unidos e Inglaterra constituía un horizonte por alcanzar.

Estas ideas se traducían en la creencia en la capacidad regeneradora de la ley. La reforma electoral constituiría a los partidos políticos. Los sectores políticos, la prensa y los publicistas que la propiciaron apelaban a los grupos de notables —inorgánicos, locales, transitorios— nucleados alrededor del PAN para que se unificaran y se organizaran y al Partido Radical (UCR), al que se lo reconocía como partido nacional, permanente y orgánico, para que definiera un programa. La demanda por una definición programática se fundaba, tanto fuera como dentro del radicalismo, en la necesidad de superar el estilo político de Yrigoyen, que se proponía como jefatura única e indiscutida. Las ideas debían reemplazar el enorme peso de su liderazgo.

A pesar de la generalizada confianza en la virtud de la ley, subsistía, en los sectores gobernantes, cierta incertidumbre frente al futuro político. Se temía la dispersión conservadora y la hegemonía del sector radical liderado por Yrigoyen. Las predicciones negativas se transformaron en constataciones una vez dictada la ley Sáenz Peña. Fracasó el intento unificador de las fuerzas conservadoras con eje en el Partido Demócrata Progresista —que se constituyó en 1914 y tuvo su origen en la Liga del Sur, agrupación santafesina liderada por Lisandro de la Torre— y la candidatura de Yrigoyen se impuso en la convención de la UCR.

El triunfo radical en las elecciones de 1916 oscureció, en parte, la visión optimista de aquellos sectores liberales y conservadores que apoyaban la ampliación del sufragio confiando en la “modernización” de los grupos tradicionales. La confianza en que la reforma electoral constituiría sin más partidos orgánicos comenzó a ser puesta en cuestión. Frente al triunfo radical y la dispersión conservadora la pregunta obligada era si la ley debió ser corolario y no punto de partida del proceso de democratización. De hecho, entre 1916 y 1930 se dio un proceso de dispersión de las fuerzas políticas. No sólo las agrupaciones conservadoras provinciales no constituyeron un partido a nivel nacional, a pesar de sucesivos intentos en ese sentido, sino que los radicales y los socialistas se dividieron y el Partido Demócrata Progresista se eclipsó, quedando nuevamente reducido a una agrupación provincial.

Las coyunturas electorales, y sobre todo aquellas que implicaban la renovación presidencial, actualizaban en la agenda de cuestiones de las agrupaciones conservadoras provinciales la constitución de un partido nacional de oposición que no llegó a sustanciarse como tal. Los intentos se limitaron a uniones con fines electorales. A mediados de 1921 se promovió desde el partido conservador de Buenos Aires la unión de las fuerzas contrarias a la política presidencial. La idea de una concentración opositora comenzó a tomar cuerpo, aunque desde sus inicios se adujo la falta de tiempo para constituirse en partido. Se especulaba, además, con una posible escisión en el partido gobernante. La idea era que algunos dirigentes disidentes del radicalismo merecerían que se les acercara apoyo electoral y político. Sin embargo, esta última opción representaba un camino plagado de inconvenientes. Hay incertidumbre respecto de la propia consistencia del movimiento rupturista en el radicalismo, que adoptaba, todavía, la forma de manifestaciones aislarlas.

Finalmente, la Concentración Nacional se plasmó en septiembre de 1921 y en noviembre aprobó su carta orgánica y eligió autoridades. La presidencia provisional de Francisco Beazley es reemplazada por la definitiva de Ernesto Padilla. El mandato de los delegados provinciales a la convención nacional sólo se limitaba a la formación de una federación en la que todos los partidos provinciales conservarían su organización y gobierno. El intento se limitó a la definición de la fórmula electoral: Norberto Piñero-Rafael Núñez y al esbozo de un vago programa: “salvar la democracia” para, una vez restablecido el régimen de las instituciones, esbozar soluciones concretas a problemas puntuales. La crítica conservadora al radicalismo, su ausencia de programa, no parecía haber sido tomada en cuenta en este caso. Al igual que para el Partido Radical cuando estaba en la oposición, la consigna era salvar las instituciones y para ello los conservadores sentían que podían prescindir de un programa porque constituían una “clase gobernante”. El Partido Demócrata Progresista rechazó la invitación a sumarse a la concentración. El argumento de Lisandro de la Torre era que el partido se desautorizaría al incorporarse a una entidad accidental, con fines meramente electorales y carente de definiciones programáticas.

El Partido Gobernante

El radicalismo, por su parte, se enfrentaba a su nuevo rol de partido de gobierno. Esta situación lo obligaba a ocupar escenarios que le eran ajenos, como el Parlamento y la burocracia, liberando por un lado, tensiones inscriptas en su origen heterogéneo y por otro, incorporando conflictos nuevos que se relacionaban con la superación del plano de las abstracciones y los postulados abarcadores para pasar al de las realizaciones concretas en una coyuntura complejizada por la Primera Guerra Mundial. Además, la distribución de los recursos gubernamentales se transformaba en una arena permanente de disputa.

El radicalismo se había constituido como partido de oposición. Sus adherentes se aglutinaron a partir de una lectura compartida de lo que no funcionaba, de los cambios que debían producirse para poner en vigencia un régimen político democrático, que, aunque inscripto en la propia legalidad oligárquica, era permanentemente escamoteado por prácticas excluyentes. Sus fronteras, indudablemente laxas, daban cabida a sectores heterogéneos e irán delimitándose en un proceso que implicó rupturas, escisiones y alejamientos. Durante la presidencia de Leandro Alem, el primer conflicto separó a aquellos que estaban dispuestos a pactar con el gobierno y sentó la intransigencia como definición identitaria.

Muerto Alem, durante la jefatura de Yrigoyen, ciertos referentes cambiaron de sentido, se llenaron de un contenido nuevo, si bien la defensa de la Constitución y de la libertad de sufragio y la moral administrativa siguieron siendo los referentes simbólicos a partir de los cuales los radicales se sintieron pertenecientes a un mismo colectivo.

En el complicado horizonte de las ideas rioplatenses de la segunda mitad del siglo XIX, Alem se inscribía, “gruesamente”, en la tradición liberal. Asumía la defensa del individuo frente al Estado y de los municipios y las provincias frente al gobierno central. El orden legítimo era aquel que limitaba el poder dividiéndolo y descentralizándolo. La intervención excesiva del Estado iba en detrimento de la libertad individual. La premisa, entonces, era no gobernar demasiado. Los poderes del gobierno central debían tener carácter excepcional porque no era allí donde residía la

Director de tomo. Ricardo Falcón

soberanía sino en el Parlamento, única institución que no ofrecía peligro para los derechos y libertades públicas y que evitaba el despotismo, y en el gobierno municipal., germen de las instituciones libres. Junto con la defensa del régimen republicano y representativo, Alem defendía el federalismo apoyándose en la historia; estaba inscripto en el punto de partida de la Argentina, que era la diversidad y no la unidad, en tanto la Nación era un resultado.

A diferencia de Alem, la preocupación de Yrigoyen pasaba por la construcción de la Nación como instancia privilegiada de articulación posibilitando la síntesis y agregación del conjunto social. El radicalismo resultaba así un anhelo colectivo, una fuerza moral, una "causa" que tenía una misión histórica: construir la Nación. Si bien las autonomías eran deseables, son subsumibles a este objetivo que es previo.

De este modo, el partido iba constituyéndose como organización que se pretendía impersonal diferenciándose de los personalismos de cuño oligárquico, pero también como fuerza que pretendía monopolizar la construcción de la Nación. Ésta es la primera tensión inscripta en sus orígenes y de la que se derivan sus conflictos internos. Allí se funda la escisión del partido en 1924 entre personalistas y antipersonalistas. La oposición al liderazgo yrigoyenista recuperó la carta orgánica de 1892 y el propósito central de Alem, organizar una asociación impersonal.

Cuando el radicalismo pasó de ser un partido de oposición a un partido de gobierno, las tensiones adoptaron la forma de divisiones locales y no cuestionaron —por lo menos en voz alta— el liderazgo yrigoyenista, pero progresivamente se fueron transformando en un enfrentamiento por definir dónde residía el "verdadero" radicalismo: en la "causa" sintetizada en su líder o en el partido.

En Santa Fe y Córdoba, las dos provincias donde el radicalismo asumió primero el poder, el partido se dividió antes de las elecciones nacionales de 1916. En Santa Fe, de los conflictos entre el gobernador Manuel Menchaca y su vice, Ricardo Caballero, surgieron dos facciones: gubernistas —que después, en la oposición, se llamaron nacionalistas— y disidentes —que obtuvieron la gobernación en 1916—. Los dos sectores, después de arduas negociaciones, coincidieron en su voto en el colegio electoral para que Yrigoyen asumiera la presidencia. En Córdoba, no bien asumió el gobernador Loza, los conflictos en torno a la designación del personal administrativo lo enfrentaron con el comité central del partido. A estos casos les seguirá Tucumán, cuando Bascary, sindicado de rojo, ganó la gobernación y rápidamente se constituyó el grupo azul en la oposición. La escala cromática se completó cuando aparecieron en el interior del grupo rojo, los negros. Lo mismo ocurrió en Buenos Aires durante el gobierno de José Camilo Crotto, quien junto con Loza pasó a engrosar la lista, para rojos, de "traidores" a 1a causa.

El fenómeno se repitió, con matices, en todas las provincias. Rojos en el gobierno y azules en la oposición, o a la inversa. Los movimientos provinciales parecen estar regidos por intereses de orden local y ser ajenos a un plan de conjunto en el orden nacional; cada provincia parece participar de una ecuación política que le es propia y que sólo adquirirá contornos más definidos en el momento en que el partido se divida. Los casos más significativos fueron los de Mendoza y San Juan, donde el lencinismo y el bloquismo, movimientos que contaban con amplio apoyo popular, se fueron progresivamente separando del yrigoyenismo para pasar luego a militar en las filas del antipersonalismo.

Director de tomo. Ricardo Falcón

A fines de 1917 el Comité Nacional, órgano ejecutivo del partido, presidido por Crotto, envió comisionados a las provincias con el fin de lograr la unidad partidaria. De la reorganización debían salir las autoridades que el partido reconocería como legítimas. En algunas provincias, después de intentar la conciliación sin éxito, los comisionados procedieron al modo de las intervenciones federales, haciendo tabla rasa con las organizaciones existentes y convocando a elecciones internas para seleccionar representantes de cada distrito. También fracasaron. Los grupos disidentes no concurrieron a las elecciones y el intento unificador terminó con el reconocimiento, por el gobierno central del partido, de una de las fracciones actuantes en la provincia. La situación se agudizó cuando José Camilo Crotto renunció a la presidencia del Comité Nacional para asumir la gobernación de Buenos Aires. Rogelio Araya, el vicepresidente primero, lo reemplazó y en 1920, ante la dimisión de este último, accedió a la presidencia el vicepresidente segundo, Francisco Beiró.

La carta orgánica del partido establecía que la renovación de las autoridades directivas se realizara anualmente. Este precepto no se cumplió. En 1921, ante la inminencia de las elecciones de renovación gubernativa, debía constituirse la convención del partido para elegir candidatos. Beiró, desde la presidencia del comité, intentó una nueva reorganización, que nuevamente fracasó. Los sectores opuestos a la política presidencial no reconocían a los organismos directivos. Las provincias, en su mayoría, envían representaciones dobles y en algunos casos, triples. Son los casos de Mendoza y Salta. Fue ese comité nacional —tildado de ilegítimo por una parte de la agrupación que consideraba que el partido estaba acéfalo— el que decidió que grupos de delegados integrarían la convención.

En ese momento, el enfrentamiento adquirió carácter nacional. La gestión yrigoyenista comenzó a ser puesta en cuestión ya a fines de 1918 en el Comité de la Capital, donde se redactó un documento que enumeraba las cuestiones que prenunciaban la escisión: ausencia de programa, de ideas y de principios; ausencia de autoridades centrales en el partido y su reemplazo por una jefatura indiscutida, la del presidente de la República, lo que generó confusión entre partido y gobierno; comités formados por empleados públicos o aspirantes a serlo que provocaron la retracción de los militantes más prestigiosos. La escisión antipersonalista estaba en marcha, aunque recién se consumó en 1924.

Las elecciones de 1922 produjeron una primera separación con la formación del Partido Principista, que convocó al radicalismo a reorganizarse de acuerdo con sus principios originarios que consideraba traicionados por el yrigoyenismo. Su evaluación del primer gobierno radical es que era personal y arbitrario, asimilándolo a la tiranía; era “régimen” y no “causa”. El dirigente salteño Joaquín Castellanos y el jujeño Benito Villafañe estaban entre sus inspiradores. Llevó candidatos propios a las elecciones presidenciales de 1922 —Miguel Laurencena y Leopoldo Melo— aunque no logró nuclear a todos los descontentos con el yrigoyenismo.

A partir de la asunción de Alvear como presidente, las tensiones se agudizaron en el interior del partido y el foro privilegiado de la disidencia fue el Congreso. Su primera manifestación fue el conflicto entre el vicepresidente, presidente natural del Senado, el yrigoyenista Elpidio González, y senadores radicales opositores a Yrigoyen. Al discutirse los diplomas antipersonalistas de Jujuy la ausencia del sector personalista impidió sesionar. González se negó a apelar a la fuerza pública para obligar a los inasistentes, y los senadores conservadores y antipersonalistas (Melo, Torino, Saguier y Gallo) coincidieron en un voto de censura. A este episodio se sumó el conflicto en torno

Director de tomo. Ricardo Falcón

a la formación de las comisiones internas de la Cámara, atribución del vicepresidente. Nuevamente conservadores y antipersonalistas, disconformes con la composición de las comisiones, se unieron y votaron la devolución de la atribución al cuerpo, sustrayéndosela a la presidencia. Los yrigoyenistas comenzaron a denunciar el “contubernio”, es decir, la violación del principio de intransigencia sustentado por el partido que negaba la posibilidad de establecer alianzas con los grupos políticos del “régimen”.

El acto inaugural del período legislativo de 1924 no contó con la presencia de los personalistas, nombre con el que se designaba ya a los partidarios de Yrigoyen. La división estaba planteada y se manifestó en diputados. Mario Guido es elegido presidente del cuerpo con voto radical disidente, conservador y socialista. El legislador radical Tamborini acució la expresión “genuflexos”, oponiéndola a “contubernio”, para designar a aquellos que respondían a la jefatura carismática de Yrigoyen.

En agosto de ese año, en una asamblea realizada en el teatro Coliseo, los antipersonalistas proclamaron la formación de un nuevo partido. La figura de Alem se oponía a la de Yrigoyen. Lo conformaban dirigentes de prestigio como Leopoldo Melo, Vicente Gallo, Fernando Saguier, José Tamborini, José Camilo Crotto y fracciones provinciales: el bloquismo sanjuanino, el lencinismo de Mendoza, los menchaquistas de Santa Fe, los principistas riojanos, los entrerrianos liderados por Eduardo Laurencena, el grupo de Bas en Córdoba, los partidarios de Ranzón Gómez en Santiago.

La escisión del partido gobernante provocó realineamientos en el interior de los partidos de la oposición. La proclividad o no al acuerdo con el antipersonalismo dividió al socialismo, dio lugar al surgimiento del Partido Socialista Independiente y generó divergencias en el partido conservador. Finalmente, todos estos sectores coincidieron en una fórmula común en las elecciones presidenciales de 1927: los candidatos de lo que se llamó Confederación de las derechas fueron los antipersonalistas Leopoldo Melo y Vicente Gallo. Su común denominador, el antiyrigoyenismo. De hecho, éstos no son los partidos disciplinados, orgánicos y principistas que imaginaron los reformadores de 1912 y que, según la versión local, funcionaban en Inglaterra y Estados Unidos.

En los años de los gobiernos radicales los conservadores seguían pensándose como un grupo de notables, reserva intelectual y moral del país para cuando el radicalismo, bajo el peso de sus propios errores, debiera dejar el gobierno. La legitimidad para ocupar bancas o cargos políticos no pasaba para ellos por el partido. Los canales de acceso a la vida política estaban en la pertenencia a familias tradicionales, la posición económica, el prestigio social que, sumados, garantizaban capacidad para el gobierno. El “político profesional” que vive de la política y legitima su lugar en el *cursum honorum* en el interior de un partido —caso de los radicales— es evaluado peyorativamente.

Los radicales fundaban en parte —y no la menos importante— su escisión en el modo de cómo concebían al partido. El antipersonalismo reivindicaba, no por casualidad, la carta orgánica de 1892 para oponerse a lealtades que respondían no a principios sino a una jefatura carismática.

Dos proyectos presentados en la Cámara de Diputados, uno en 1925 y otro en 1927, intentaban dar respuesta al problema de la organicidad de los partidos, a partir de la intervención del Estado en su constitución y prácticas internas reglamentando la selección de los dirigentes y candidatos a cargos electivos. Se pensaba en el reemplazo del sistema de las convenciones por la participación

directa de los afiliados para evitar las negociaciones, los caucus y las componendas a que daban lugar las elecciones de segundo grado. Si en 1890 el sistema de la convención aparecía como un modo de superar las prácticas propias de los partidos de notables, a mediados de la década del 20 se mostraba insuficiente y la propuesta fue reemplazarlo por el voto directo de los afiliados para seleccionar candidatos y cargos.

La idea que subyacía en estos proyectos era que de la selección interna en los partidos no emergían los mejores o los más capaces sino aquellos que contaban con el manejo de las situaciones locales, que ofrecían incentivos materiales bajo la forma de empleos públicos o de prebendas y que tejían redes clientelares con base en los comités. Por otro lado, la falta de organicidad y disciplina y la ausencia de prácticas democráticas en el interior de los partidos funcionaban como argumento fuerte para explicar la ineficacia parlamentaria.

El Parlamento

Cuando Yrigoyen asumió la presidencia, la Cámara Baja se componía de 120 diputados y la Alta de 30 senadores. El radicalismo obtuvo 43 bancas en Diputados y sólo 4 en Senadores. Una primera mirada a los cambios en la composición por sector a lo largo del período muestra el crecimiento de los radicales en detrimento de los conservadores. En cuanto a los partidos menores, como el socialismo y la democracia progresista, mantuvieron un número de bancas más o menos constante hasta 1928. En ese período legislativo los demócratas perdieron su representación y los socialistas, divididos, se las repartieron con ventaja para los independientes. Por otro lado, las bancas radicales no constituían un bloque. Ya antes de la escisión formal del partido la bancada estaba dividida, aunque fue recién en las elecciones legislativas de 1926 cuando presentaron listas separadas, obteniendo 38 bancas el personalismo y 20 el antipersonalismo hacia el final del período, coincidiendo con el segundo gobierno de Yrigoyen, los personalistas tenían amplia mayoría y quórum propio.

El recinto parlamentario se constituyó en un lugar privilegiado para los pleitos entre partidos y en el interior de ellos. A comienzos del período se desarrolló un fuerte enfrentamiento verbal entre radicales y conservadores —ambos se acusaban mutuamente de no constituir partidos— que, aunque se mantuvo, se desplazó visiblemente al interior del partido gobernante. El antipersonalismo se transformó en blanco de los ataques del yrigoyenismo y a la inversa. Todos los partidos, sin excepción, desplegaban sus propias rencillas internas y, además, se posicionaban frente a las divisiones y alianzas de los otros partidos. Esto se tradujo en una dinámica pautada por el conflicto y las denuncias de la minoría de arbitrariedad, abuso y aplicación tendenciosa del reglamento, despachos que no se suscribían en el seno de las comisiones y abundancia de mociones de cierre del debate.

Pero lo que en última instancia estaba en discusión en el interior mismo del Parlamento era la definición del gobierno representativo. Este debate ponía en cuestión el lugar de los partidos como canales de mediación en el sistema político e implicaba una pregunta por la representación. Frente al argumento de que la democracia no es posible si el pueblo no se organiza en partidos y en tanto esto es así, los legisladores representan en el recinto parlamentario a su agrupación política, aparece el planteo de que el representante lo es del pueblo de la Nación. Una y otra posición determinaban planteos diferentes en torno al voto disciplinado y a la formación de bloques. El

bloque puede constituirse y la disciplina operar en función de una definición programática, afirma la oposición, y el radicalismo no la tiene. Esto funcionaba solamente para el Partido Socialista. Las cuestiones provinciales y la política internacional —para mencionar sólo algún ejemplo— dividían internamente tanto a conservadores como a radicales. Las diferencias no se resolvían en el interior del partido tal como lo proponía la noción de disciplina sino que se trasladaban al Congreso.

En el caso del Partido Radical la cuestión se complica. Un sector de los legisladores exigía la separación entre partido y gobierno. Se podía ser radical y opositor. El gobierno era personal y, por ende, ajeno a la tradición del partido que se basaba precisamente en el repudio del personalismo. Los extravíos o desviaciones de los derechos consagrados por la Constitución en que incurría el presidente de la República no comprometían la acción parlamentaria del partido. Otro grupo, el más numeroso, se sentía solidario con el mandato por el cual Yrigoyen fue ungido. La misma lógica se desplegaba durante los años del gobierno de Alvear. Para los yrigoyenistas, el presidente se apartaba de la tradición partidaria y esto justificaba las obstrucciones y las ausencias al recinto parlamentario.

La ausencia de partidos orgánicos y disciplinados, que marcaba la tensión entre la nueva ingeniería institucional propuesta por la ampliación del sufragio y las prácticas, fundamentaba dos tipos de planteas: modificar el accionar de los partidos a través de reformas legislativas en el marco de la representación territorial o promover cambios que los reemplacen por otras formas de mediación, funcionales, sectoriales y de intereses. Detrás de ambos argumentos estaba en cuestión la ley Sáenz Peña. Para los primeros, había que modificarla; para los segundos, derogarla. Era mayoritaria la afirmación de que la ley implicó un jalón en el camino del progreso político. La ampliación de la participación era irreversible o, en todo caso; inevitable, aunque sus resultados no fueran los deseados. Legisladores de distintas tendencias proponían su modificación introduciendo la representación proporcional para ampliar las posibilidades de los partidos menores, o volviendo al sistema de la circunscripción uninominal establecido en 1902 para que fuera el ámbito local y no el comité el que seleccionara a los representantes.

La ley electoral de 1902, creación de Joaquín V. González —sólo aplicarla en 1904—, establecía el régimen uninominal por circunscripciones combinado con el sufragio voluntario. En 1921, el legislador Julio Costa volvió a reproducir el proyecto sin modificaciones. Los argumentos giraban en torno a que el escrutinio de lista era la negación del gobierno representativo; la interposición del comité entre el electorado y el pueblo. Por el contrario, el representante surgido del distrito reunía la representación de intereses de los votantes y de calidades, en tanto era el personaje destacado. Costa volvía a reivindicar por sobre los partidos el peso del notable local.

Cuando en 1912 se sancionó la ley 8.871, se estableció la lista completa combinada con el secreto y la obligatoriedad del sufragio y el mecanismo plurinominal. El sistema de lista fijaba la representación de la minoría en un tercio. En la perspectiva de los legisladores la pluralidad y la proporcionalidad fija posibilitarían el ingreso al Parlamento de los partidos nuevos, como el socialismo y el radicalismo. No estaba dentro del horizonte de lo posible la pérdida del gobierno por los grupos tradicionales. El triunfo radical —para los propiciadores de la reforma— era un resultado no previsto y no deseado. El tercio funcionaba como elemento atemperador de la ampliación política.

Una vez instalado el radicalismo en el gobierno y a medida que la ocupación de espacios —gubernaciones y bancas— aumentaba, la oposición buscó en la reforma de la ley electoral el modo de morigerar el avance. El régimen proporcional aparecía como una solución posible. El argumento era que volvía más representativo al Parlamento en tanto reflejaba con mayor fidelidad las diferencias en el electorado. La opción por la lista incompleta favorecía el gobierno eficiente y el bipartidismo, aunque sacrificara la representatividad. Entre los regímenes proporcionales posibles —ensayados en otros países— las iniciativas legislativas presentadas al Congreso optaban por el sistema D'Hont, que —según planteaban— evitaba la fragmentación excesiva de los partidos, a diferencia del método de mayor residuo que favorecía a los partidos más pequeños. De hecho, algunas provincias lo adoptaron: Buenos Aires, Corrientes, la Capital Federal, para elecciones comunales, y Santiago del Estero hasta 1921, en que fue derogado y reemplazado por el sistema de lista incompleta.

El Principio Republicano: La Relación Ejecutivo/Legislativo

Es frecuente encontrarse en los textos de la época con evaluaciones de la labor parlamentaria y una de las cuestiones sobre las que se hace mayor hincapié es el desequilibrio entre la labor legislativa y el debate político. Los legisladores de todos los sectores coincidían en que este último insumía la mayor parte del tiempo de las Cámaras. En líneas generales, denominaban debate político al que enfrentaba a miembros del partido gobernante en cuanto a la evaluación de las situaciones provinciales; al que se producía cuando se presentaban pedidos de interpelación al Ejecutivo; a las largas sesiones dedicadas a discutir la situación de las provincias intervenidas motivadas por la ausencia del ministro interpelado, que implicaba necesariamente interpretaciones constitucionales en cuanto a fueros y prerrogativas de los poderes.

Para los radicales, la ineficacia parlamentaria era producto del obstruccionismo de la oposición que enjuiciaba permanentemente al gobierno y al partido para provocar dilaciones. Para la oposición, la explicación estaba, por un lado, en la división del Partido Radical, que obviamente se trasladaba al Congreso y provocaba un enfrentamiento enconado y posiciones irreductibles; por otro, en la sujeción del partido al gobierno y, fundamentalmente, al Ejecutivo.

Según la oposición, era Yrigoyen quien proporcionaba los motivos para que la Cámara se viera obligada permanentemente a defender sus fueros frente al avasallamiento del que era objeto, y esto era previo a la tarea de legislar. La enumeración de motivos es conocida: el presidente no asistía a las sesiones de apertura del Parlamento. En los seis años de su primer gobierno Yrigoyen no lo hizo nunca y sólo en 1918 presentó excusas a la Cámara por encontrarse fuera de Buenos Aires. Tampoco concurreó durante su segundo gobierno. Esta es una de las diferencias con Alvear que estuvo presente en todos los períodos legislativos de su mandato. Si bien la ausencia del presidente no impedía el funcionamiento parlamentario, su presencia era una prescripción constitucional y la no concurrencia adquirió un fuerte valor simbólico. Conservadores, socialistas y demócrata progresistas coincidían en afirmar que implicaba falta de respeto, arrogancia y soberbia.

El segundo motivo era el desconocimiento de las facultades de la Cámara para llamar a su seno a los ministros. El artículo 63 de la Constitución establecía que cada una de las Cámaras podía hacer concurrir a su sala a los ministros para recibir las explicaciones e informes que considerara

Director de tomo. Ricardo Falcón

convenientes. Se trataba del derecho de interpelación. En los dos períodos presidenciales de Yrigoyen aumentó considerablemente el número de interpelaciones fracasadas en relación con períodos anteriores. Entre 1916 y 1922 en Diputados se presentaron 35 pedidos de concurrencia de los ministros al recinto parlamentario, se votaron afirmativamente 29 y sólo se realizaron 13. Entre 1928 y 1930 recibieron sanción negativa los 19 pedidos presentados.

En este último período, el radicalismo personalista tenía mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, es decir, es la misma Cámara la que renunciaba a la facultad de interpelar en una actitud de protección al Poder Ejecutivo, a diferencia de los años del primer gobierno en que la mayoría de los diputados radicales votaba afirmativamente los pedidos de interpelación. Y esto, nuevamente, lo separa también del período alvearista, en el cual se votan afirmativamente las 37 interpelaciones pedidas y se realizan 34.

El tercer motivo esgrimido es el abuso de la facultad ejecutiva de intervenir a las provincias en el receso parlamentario. Yrigoyen envió 15 intervenciones por decreto en su primer gobierno y 2 en el segundo sobre un total de 20 y 4, respectivamente. La conflictiva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo dio lugar a un debate sobre el lugar de la soberanía que no llegó a poner en cuestión la forma que adoptaba el régimen político. Es decir, la oposición colocaba el lugar de la soberanía en el Parlamento, representante directo de la voluntad popular, lo cual no implicaba necesariamente una opción por el parlamentarismo frente al presidencialismo. Estados Unidos seguía siendo el modelo, aunque se argumentara que el sistema inglés era más perfecto. Optar por el régimen parlamentario —en el planteo conservador— exigía partidos orgánicos y un nivel de educación política que la Argentina no había alcanzado. Para el Partido Socialista era un horizonte futuro.

En este planteo más general se inscribía la discusión sobre los alcances y límites de las facultades de la Cámara para interpelar al Ejecutivo y de éste para intervenir a las provincias en los períodos de receso parlamentario. Todos los sectores políticos acordaban que la interpelación-acusación, es decir, el voto de censura o de confianza que implicaba la destitución o mantenimiento del gabinete era propio del régimen parlamentario y no procedía en el caso argentino. Sin embargo, la oposición cuestionaba los argumentos —en los pocos casos en que el presidente da explicaciones a la Cámara por la ausencia de sus ministros— que se fundaban en que el Ejecutivo puede reservarse la facultad de decidir en cada caso si los motivos eran pertinentes o no, es decir, distinguía entre los estudios, informes o explicaciones que implicaban un aporte a las leyes por dictarse atendiendo al rol de poder colegislador del Parlamento o se referían a actos privativos de las facultades constitucionales propias del Ejecutivo.

Interpretando de este modo la facultad legislativa, el Parlamento consideraba que el Ejecutivo la limitaba, en tanto Yrigoyen sostenía que la Cámara abusaba del derecho de interpelación con móviles políticos. En cuanto a las intervenciones por decreto, los radicales sostenían que la Constitución otorgaba al Ejecutivo, tácitamente, la facultad de intervenir sin restricciones en los períodos de receso parlamentario —de hecho, las sesiones ordinarias duraban sólo cinco meses— aunque muchos de ellos consideraban abusivo el accionar del Ejecutivo, por ejemplo, cuando intervenía una provincia sólo dos días antes de que el Congreso se reuniera. La oposición extremaba argumentos para fundamentar que la facultad de intervenir era legislativa.

Director de tomo. Ricardo Falcón

El grupo personalista esgrimía, en última instancia, el principio de la supremacía de la voluntad popular sobre el de la división de poderes. Un ejemplo nos permitirá clarificar la posición. En el período legislativo de 1929, la Cámara de Diputados había aprobado un proyecto de intervención a Corrientes y lo comunicó al Senado. Éste, en el momento de cerrarse el período ordinario de sesiones, no lo había discutido. El Poder Ejecutivo intervino cuatro días antes de que se iniciara el nuevo período, pero durante siete meses no envió la intervención. Sólo lo hizo cuando el Senado rechazó el proyecto. La Cámara Alta emitió una declaración desconociendo la facultad del Ejecutivo para decretar la intervención nacional a las provincias en el receso del Congreso. La bancada yrigoyenista —el partido ya estaba dividido— presentó un proyecto de resolución por el cual consideraba improcedente la actitud del Senado y lo fundamentó a partir de la violación del principio de la división de poderes. Sin embargo, en los considerandos, afirmaba que el Senado no deliberaba siguiendo el ritmo de la “voluntad democrática”, era “anacrónico”, y el Poder Ejecutivo, frente al dilema de no gobernar para mantener la armonía de los poderes o gobernar para mantener la armonía con las aspiraciones de su pueblo, debía elegir la última solución. El planteo del grupo antipersonalista se acercaba más al de los conservadores, que consideraban el proyecto de resolución una “herejía constitucional” y afirmaban la necesidad de más Legislativo y menos Ejecutivo, someter todas las cuestiones al Congreso y evitar la prepotencia del Ejecutivo.

En todo el período de los gobiernos radicales se reiteró en el Congreso la propuesta de reglamentar los artículos quinto y sexto de la Constitución referidos a intervenciones federales. Para el sector radical, si había abusos y arbitrariedades la responsabilidad era del Congreso que no legislaba. La oposición sostenía que frente a ejecutivos arbitrarios poco servía legislar dado que la práctica corriente era la violación sistemática de los principios constitucionales. Los ministros de Alvear acudieron al Congreso y disminuyeron las intervenciones por decreto. La crítica a Yrigoyen por exceso se convierte en una crítica a Alvear por defecto. Si el primero ejercía una injerencia absorbente que violaba la división de poderes, Alvear se abstuvo de colaborar y coordinar la tarea legislativa dentro del límite de sus atribuciones.

El avasallamiento a los fueros y prerrogativas del Parlamento motivó entre 1919 y 1930, en tres oportunidades, el recurso al mecanismo extremo del pedido de juicio político al presidente de la República. Los diputados conservadores Matías Sánchez Sorondo, en 1919, y Alberto Viñas, en 1929, lo hicieron a título personal y no como miembros de un partido con la manifiesta intención de generar un debate político y procesar a Yrigoyen, dado que no contaban con los dos tercios necesarios para que la iniciativa pasara al Senado. El diputado radical personalista Diego Luis Molinari presentó el pedido cuando Alvear, en 1926, clausuró las sesiones extraordinarias del Congreso, retirando todos los asuntos por tratar, entre ellos el presupuesto, y poniendo en vigencia el presupuesto del año anterior, por falta absoluta de sanciones. Al igual que en los casos anteriores, no sólo no lo presentó en nombre del partido, sino que éste lo desaprobó públicamente.

La Relación Nación/Provincias: El Principio Federal

La doctrina que sustentaba Yrigoyen sobre las intervenciones y sus implicancias políticas fue una de las cuestiones más retomadas en los análisis del período. Es bien conocida la expresión del presidente de que “las autonomías son de los pueblos y no de los gobiernos”. Se fundaba en la idea de que el gobierno tenía una misión histórica que cumplir, la reparación, para la cual fue

Director de tomo. Ricardo Falcón

plebiscitado. Alcanzada en el orden nacional, debía imponerse en los estados federales dado que el ejercicio de la soberanía es indivisible. Así, la reparación incluía dar a los estados sus gobiernos “verdaderos”. Una vez que éstos se hubieran constituido legítimamente podrían ser incorporados a la Constitución, esto es, sus gobiernos serían amparados y sus leyes respetadas. De esta forma, en la perspectiva radical, las intervenciones iban a las provincias a restaurar las autonomías provinciales, es decir, a colocar a los pueblos en condiciones de darse sus propios gobernantes, que hasta el advenimiento del gobierno radical eran elegidos por agentes del poder central; a establecer el pleno ejercicio de la vida institucional; a restaurar su soberanía mutilada; a superar el vicio, el desorden y la corrupción de las costumbres públicas y privadas y a restablecer la justicia.

Para la oposición, esta doctrina sometía el cumplimiento de la Constitución a una condición suspensiva. Las leyes regirían y se respetaría la autonomía de los estados federales cuando las intervenciones hubieran generado tantos gobiernos radicales como provincias. Mientras el radicalismo las creía necesarias y justas, la oposición las consideraba actos de violencia, de exclusivismo partidista, jalones en el camino de la unanimidad y en la construcción de un vasto imperio personal del presidente.

Entre 1916 y 1922 Yrigoyen intervino nueve provincias gobernadas por conservadores (Buenos Aires, Corrientes, Mendoza y Jujuy, en 1917; La Rioja, Catamarca, Salta y Santiago del Estero, en 1918, y San Juan en 1919) y diez encabezadas por radicales (Córdoba, en 1917; San Luis, en 1919; Salta y Jujuy, en 1921 y; Tucumán, en 1917 y 1920; Mendoza, en 1918 y 1920, y San Juan, dos veces en 1921). Así, al terminar su primer gobierno todas las provincias, excepto Santa Fe, habían sido intervenidas y algunas en tres oportunidades.

Las intervenciones a gobiernos conservadores daban respuesta a la ilegitimidad; el argumento — ya desarrollado— era que sus gobernantes habían sido elegidos en elecciones fraudulentas y era necesario devolverle la soberanía al pueblo de la provincia. Las intervenciones a gobiernos radicales se hacían a requisitoria de los gobiernos provinciales. Los motivos eran múltiples pero, en general, respondían a conflictos entre poderes: gobernadores que clausuraban la legislatura o legislaturas que desconocían al gobernador. Las primeras se producían por decreto y eran amplias, es decir, implicaban la disolución de todos los poderes; de las segundas, cuatro se dieron por iniciativa del Congreso y eran limitadas. Una de las particularidades de las intervenciones era que se prolongaban, en algunos casos, por espacio de varios años, durante los cuales se sucedían los llamados a elecciones seguidos de decisiones de prórroga. La otra es que, paralelamente a la llegada de la intervención, el Partido Radical provincial se dividía.

Indefectiblemente, una de las fracciones denunciaba parcialidad en el comportamiento de la intervención. El argumento era que el poder federal “montaba su máquina electoral” para satisfacer a una de las facciones en pugna. En Corrientes, los “sotistas”, denominados así porque responden al liderazgo de Pedro Numa Soto, denuncian en su propio periódico, parcialidad a favor de los “blanquistas” cuya cabeza era Ángel S. Blanco. Finalmente, cuando se llamó a elecciones triunfaron los liberales. En Catamarca, el grupo “reaccionario” liderado por Agustín Madueño, que respondía al presidente Yrigoyen, planteaba en su órgano periodístico *El Radical* que la intervención favorecía al grupo radical orgánico, liderado por Ernesto Acuña, apoyado por el vicepresidente Pelagio Luna y cuyo candidato a las elecciones era Ramón Ahumada, quien finalmente asumió el gobierno de la provincia. Estos ejemplos se repitieron en el resto de las provincias intervenidas.

Director de tomo. Ricardo Falcón

Al iniciar su gobierno, Alvear intentó diferenciarse, sin provocar rupturas, de la política intervencionista del período precedente. Dos provincias estaban intervenidas: San Luis y San Juan. En la primera, se produjo el llamado a elecciones y el gobierno nacional devolvió los fondos provinciales usados por la intervención; en la segunda, envió notas al interventor para limitar sus funciones. El pedido de intervención a Córdoba del Partido Radical, pendiente desde el anterior gobierno, fue sometido al Congreso, que finalmente no lo sancionó.

Uno de los intentos por modificar la política de intervenciones, propiciado por Alvear y su ministro del Interior, José Nicolás Matienzo, fue el proyecto de reforma parcial de la Constitución, presentado en el Senado en 1923. La iniciativa reducía el mandato de los diputados a tres años, establecía la elección directa de los senadores y la renovación total de la Cámara. Sustrayendo la elección de los senadores a las legislaturas provinciales se intentaba eliminar uno de los nudos conflictivos de la relación entre gobierno nacional y gobiernos provinciales y, por ende, uno de los motivos más frecuentes de intervención federal. El proyecto no fue discutido, y el detonante de la renuncia de Matienzo en noviembre de 1923 fue la cuestión de las intervenciones federales. En 1923 el Congreso decidió la intervención a Tucumán basado en el conflicto de poderes entre el gobernador Octavio Vera y la legislatura. El ministro impartió instrucciones al interventor Luis Roque Gondra, las cuales puntualizaban el carácter transitorio y limitado de la misión federal, y le negó el uso de facultades omnímodas. En la discusión sobre el alcance de las atribuciones conferidas a la intervención, Alvear apoyó al interventor.

Vicente C. Gallo se hizo cargo del Ministerio del Interior diferenciándose de Matienzo. Volvió a las intervenciones por decreto: Jujuy, gobernada por Mateo Córdoba, a fines de 1923, y Santiago del Estero, cuyo gobernador era M. Cáceres, a principios de 1924. En los dos casos, los grupos radicales disidentes —que ahora eran los yrigoyenistas— y los conservadores reiteran las críticas que se esgrimían contra Yrigoyen. Los conservadores cuestionaban el decreto; los radicales, la conducta del ministro. El ministro era parcial —planteaban—, favorecía en las situaciones provinciales a una facción radical en detrimento de otra, con la intención de cambiar el signo político con vistas a las elecciones presidenciales de 1928. De hecho, las elecciones presididas por la intervención dieron el triunfo en Jujuy al antipersonalista Benjamín Villafañe, personaje conocido por su virulento antiyrigoyenismo, que lo llevó a escribir libros cuyos títulos implican toda una definición: Yrigoyen, el último dictador, en 1922. El yrigoyenismo no es un partido político. Es una enfermedad nacional y un peligro público, en 1927. También en Santiago del Estero triunfó el candidato del ministro, Domingo Medina.

El proyecto de Gallo era intervenir Buenos Aires, bastión del yrigoyenismo, para lo cual tenía apoyo conservador. La negativa de Alvear a apoyarlo provocó su renuncia en 1925 y su reemplazo por José Tamborini. Al finalizar el período alvearista los gobernadores de San Juan, Mendoza, Jujuy, Santiago y Santa Fe apoyaban al antipersonalismo. Córdoba, Salta, San Luis y Corrientes tenían gobiernos conservadores. En las elecciones provinciales previas a las nacionales de 1928, en Salta, Tucumán, Santa Fe y Córdoba triunfaron los yrigoyenistas.

Durante el segundo gobierno de Yrigoyen los argumentos de los legisladores personalistas se extremaron y las posiciones se tornaron más irreductibles: el pueblo tiene cada seis años la libertad absoluta de elegir y el presidente la de mandar. El equilibrio entre gobierno y pueblo está por encima del principio federal. En el último período legislativo de Alvear, cuando Yrigoyen ya había ganado la

presidencia y los yrigoyenistas habían conseguido mayoría en Diputados, se votaron cuatro intervenciones en cuatro días —incluyendo sábado y domingo— bajo protesta de la oposición; a puertas cerradas para sostener el quórum. Cuando Yrigoyen llegó al gobierno, en 1916, sólo tres provincias tenían gobiernos radicales: Santa Fe, Córdoba y Tucumán. Al final de su mandato prácticamente todas las provincias tenían mandatarios radicales. De hecho, los cambios en el mapa político tienen que ver con la política de intervenciones, aunque sólo en parte. El radicalismo contaba con un enorme apoyo popular que creció —aunque con altibajos— durante todo el período.

Administración Y Política

Previo a la sanción de la ley Sáenz Peña, el mismo movimiento que, pugnaba por la democratización del sistema político exigía moralidad administrativa. Ambos procesos eran pensados simultáneamente y la crítica al comportamiento administrativo era indisociable de la impugnación a las prácticas políticas. La burocracia se consideraba una fuente de prebendas al servicio del círculo en el poder; un efecto perverso del fraude electoral; un lugar donde se pagaban votos y lealtades. Moralizar la administración equivalía a sujetarse a reglas claras, eliminar la arbitrariedad y las clientelas. Para los impulsores de la ampliación del sufragio, éste terminaría con los favoritismos, la ineficacia y la ineficiencia.

Más tarde, ya instaurado el voto secreto y obligatorio e instalados los radicales en el poder, tal argumentación se tornó falaz. Las críticas a la administración continuaban y se mantuvo la imagen de una burocracia estatal subordinada al partido gobernante y puesta a su servicio, excesiva e inoperante. En todos los sectores políticos dominaba la demanda por la racionalización del aparato administrativo aunque sin traducirse en normas generales de procedimiento. Cuando los radicales llegaron al poder había un ejército permanente y las agencias estatales —correos, ferrocarriles, establecimientos educativos— se desplegaron por todo el territorio. No hubo innovaciones en este sentido. Los cambios se limitaron a algunas iniciativas aisladas de tal o cual ministerio, o de algunas reparticiones públicas. Lo que sí se renovó fueron los elencos administrativos. Los gobiernos electores fueron dejando paso a los partidos. La pertenencia al círculo de notables que “garantizaba” la capacidad, el mérito y el talento unidos a una cierta posición social fue dando lugar a la militancia partidaria a la hora de designar a los funcionarios y las vinculaciones tradicionales, a los lazos de lealtad y a la afiliación a un comité si se trataba de seleccionar a los empleados estatales.

Islas de racionalidad convivían con agencias estatales ineficientes y superpobladas, o ineficaces por ausencia de personal. Empleados nuevos, recomendados del caudillo influyente, coexistían con viejos funcionarios de administraciones pasadas. Los empleados rotaban rápidamente de un cargo a otro y —sobre todo en el interior del país— los “desalojos” de personal se producían cuando una fracción política del partido gobernante se imponía sobre otra fracción del mismo partido. La imagen que traducen la prensa, los partidos opositores y las fracciones radicales desalojadas sobre la administración es la de una maquina pesada y lenta, un lugar donde los partidarios del gobierno tenían asegurada una renta sin mayor esfuerzo —y a veces sin ninguno—, donde se fomentaba el vicio de la “empleomanía”, es decir, se alejaba a la población de las actividades productivas restándoles dinamismo.

Director de tomo. Ricardo Falcón

Se aludía al exceso de personal reclutado bajo la forma del patronazgo político, a la complicación de procedimientos, a la superposición de funciones, al relajamiento de la disciplina y a la no correspondencia entre jerarquía y salario. Desquicio, anarquía y caos. Esta descripción podría corresponderse, con matices, a la de otros aparatos administrativos situados en tiempos y lugares distintos. Es una especie de lugar común que identifica patologías y disfunciones en relación con un modelo ideal racional y eficiente. Una de las cuestiones más subrayadas, no sólo en la época, sino entre quienes analizan los gobiernos radicales, es la injerencia de la “política” en la administración, y, en este caso, política alude al peso de los comités en la función pública. A partir de lo cual se concluye que es necesaria la separación de ambas esferas. Una abundante literatura plagada de anécdotas da cuenta de la práctica del patronazgo aludiendo a postulantes de empleo que llenan los pasillos de la Casa Rosada, provocando incidentes, gritos y discusiones.

Sin embargo, hay consenso en reconocer que Yrigoyen, en los primeros años de su gobierno, respetó las situaciones adquiridas en la administración manteniendo a todos aquellos empleados que no tuvieran cuestionamientos en su desempeño y no provocó desalojos forzados. El criterio partidista imperó para la provisión de las vacantes. Si esto es así a nivel del gobierno nacional no parece haber ocurrido lo mismo en las provincias. Son innumerables los documentos que dan cuenta de reemplazos masivos de empleados públicos, situación que afectó al Partido Radical ahondando sus disidencias internas y resquebrajando sus líneas de autoridad. La puja por los recursos gubernamentales se transformó en un espacio de desencuentros, de conflictos, y provocó alejamientos e incorporaciones.

La imagen más gráfica de lo que en la época aparece mencionado como confusión entre partido y gobierno la da la denuncia de comités que funcionan en las comisarías o de oficinas de inmigración constituidas en comité. Y de esta confusión se derivan dos consecuencias: el radicalismo se perpetúa en el poder merced a los empleados públicos constituidos en “máquina” electoral y gobierna ineficientemente porque la competencia técnica no figura entre los requisitos de acceso a la administración.

La “máquina” electoral

Las agencias estatales que tenían personal distribuido por todo el país (Correos, Defensa Agrícola, Aduana, Consejo Nacional de Educación) ocupaban el centro de las críticas. La prensa opositora y los legisladores conservadores, socialistas y demócratas afirmaban que los carteros asistían a manifestaciones políticas y la correspondencia no se repartía; que los peones de la Defensa Agrícola cumplían funciones de propaganda en lugares muy alejados de la lucha contra la langosta y que las patrullas de peones camineros sólo recorrían el territorio en vísperas electorales. La afirmación de que cuadrillas de peones camineros, “policías bravas”, receptores de rentas, directores de escuela y maestros, empleados de la defensa sanitaria y de la defensa agrícola (“brigadas volantes” o “la otra langosta”) ganaban elecciones les servía a los partidos de la oposición para explicar sus fracasos electorales y la extendida práctica de la abstención.

Los partidos conservadores provinciales (liberales de Tucumán, autonomistas de Mendoza, Concentración catamarqueña, etc.) y los radicales disidentes, que según la provincia y la coyuntura pueden ser los azules, los rojos o los negros, recurrían frecuentemente a la abstención por “falta de garantías electorales”. Las crónicas municipales también registraban la abstención, justi-

ficada por presiones del caudillo local —"el dueño de la situación", en el lenguaje de la época— asociado al comisario. La abstención funcionaba como motivo para demandar, una vez realizadas las elecciones, la intervención federal. La oposición explicaba los triunfos electorales del partido gobernante por la instauración de la "máquina" (recuadro 4), es decir, el radicalismo ganaba por las presiones oficiales y la utilización de los recursos gubernamentales. Sin embargo, la mayoría de ellos tenía clara la insuficiencia del argumento.

Gobierno y partido

En el interior del radicalismo la relación entre gobierno y partido estaba en debate. Enfrentado a las críticas de la oposición sostenía que los empleados del "régimen" eran agentes electorales, pero a partir de la vigencia de la ley Sáenz Peña, un empleado de la administración radical era un partidario. Fue radical antes de ser empleado y no lo era por serlo. Pero las crónicas periodísticas registran en las convenciones del partido, tanto nacionales como provinciales, los planteos de algunos de sus miembros que demandaban la separación entre partido y administración estableciendo la incompatibilidad entre empleo público y cargos en el aparato partidario. De hecho, el principismo y el antipersonalismo montaban buena parte de su propaganda electoral y fundaban sus disidencias en la confusión partido/gobierno en la etapa yrigoyenista.

Se les asignaba a los empleados públicos la decisión en torno a candidaturas. El triunfo del candidato del presidente, Alvear, en 1922, es atribuido por un sector del partido a la composición de la convención. De 188 miembros, 30 eran empleados públicos. Además, uno de los argumentos del antipersonalismo para enjuiciar a la administración yrigoyenista es haber llenado todos los cargos vacantes con sus propios partidarios antes de la asunción de Alvear para perpetuar la "máquina".

Yrigoyen justificaba las vacancias en la administración y el mantenimiento de reparticiones públicas acéfalas en razones de economía. El argumento más sólido de la oposición era que si realmente se quería hacer economía esos cargos debían ser suprimidos del presupuesto. Este planteo adquiere la forma de un proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados por el conservador mendocino Raffo de la Reta en 1919.

La ley de jubilaciones (art. 4° inc. 6) establecía que el importe de los sueldos vacantes debía ingresar a esa caja, pero autorizaba al Poder Ejecutivo a imputarlos a rentas generales en casos de excepción. Esta última cláusula es la que, según la oposición, explicaba el mantenimiento del sistema porque permitía nombrar empleados supernumerarios—que no estaban contemplados en el presupuesto sino que se designaban en acuerdos de gabinete— en las agencias estatales que, como la Defensa Agrícola, cumplían tareas electorales. Lo cierto es que meses antes de abandonar el gobierno Yrigoyen proveyó la mayoría de las vacantes: el administrador de aduana, el presidente y los vocales del Consejo Nacional de Educación, subsecretarios de ministerios y numeroso personal de reparticiones autónomas. La cifra manejaba, no confirmada, es la de quince mil designaciones, entre funcionarios y personal subalterno.

El caso que ocupó mayor espacio en la prensa y que fue debatido en la Cámara de Diputados fue el de Correos. El nombramiento de 4.000 empleados supernumerarios provocó una andanada de críticas. Este personal fue incorporado después de una huelga de carteros. El gobierno había fijado un término para que reanudaran el trabajo bajo apercibimiento de cesantía. Vencido el plazo

Director de tomo. Ricardo Falcón

se cubrieron las vacantes. Cuando los servicios estaban casi normalizados los huelguistas pidieron la readmisión y la obtuvieron.

Cuando asumió el gobierno, Alvear, quien siendo diputado había presentado un proyecto de ley que implicaba racionalizar la administración, incluyó en su agenda de cuestiones el tema de la burocracia. Sin embargo, los escasos intentos por modificar situaciones creadas que partieron de algunos ministerios chocaron con la resistencia del personal administrativo. En el caso de Correos, la decisión de dejar cesantes a los 4.000 supernumerarios se transformó en la creación de un turno más, de tres turnos de ocho horas se pasó a cuatro de seis. En cuanto a la Defensa Agrícola, el ministro de Agricultura de Alvear, Tomás Le Breton, intentó enviar al interior a numerosos supernumerarios residentes en la capital, enfrentándose a un mitin en los pasillos del ministerio. En 1925 resolvió la cesantía de setecientos supernumerarios y les ofreció a cambio planes para adquirir tierras fiscales en fracciones de entre 25 y 100 hectáreas. La respuesta fue escasa pues los empleados se resistían a ir al Chaco, Formosa o Misiones. Otro tanto ocurrió con los intentos por establecer incompatibilidades y requisitos para el ingreso a determinadas agencias estatales. Educación es un ejemplo. Los profesores de enseñanza media y normal salidos de la Universidad y nucleados en la Liga del Profesorado Diplomado, durante el primer gobierno de Yrigoyen, multiplicaron sus gestiones ante el Congreso, el ministerio y la presidencia para que las cátedras se proveyeran con personal idóneo.

En abril de 1922 se produjo una escalada de huelgas estudiantiles en distintos institutos secundarios de la Capital y en algunas provincias. Los motivos esgrimidos eran coincidentes, se trataba de protestas contra directores y profesores incompetentes.

Con el cambio de gobierno, el ministro de Justicia e Instrucción Pública, Marcó, reglamentó la provisión de cátedras en los establecimientos nacionales a partir de una prueba de admisión. El decreto establecía, además, un régimen de incompatibilidades entre docencia y función pública. La reacción vino de los profesores afectados, que pidieron la suspensión del decreto por un año. El ministro se negó pero, vencidos los plazos, fue escaso el número de profesores que cumplieron con las disposiciones establecidas en el decreto.

Los conflictos en la burocracia estatal que se produjeron en la etapa alvearista estuvieron atravesados por la puja interna al propio partido gobernante. El antipersonalismo exigía cambios de personal para desmontar la "máquina" yrigoyenista y cada uno de los ministros del Interior de Alvear (Nicolás Matienzo, Vicente Gallo y José Tamborini) esgrimió estrategias diferentes para dar respuesta a las demandas del partido y a los problemas de la administración. Matienzo sostenía que mientras estuviera en vigencia la facultad constitucional por la cual el presidente de la Nación nombra y remueve al personal administrativo, nada le prohibía seleccionarlos entre miembros de un comité político. La solución debía venir del Poder Legislativo, es al Congreso a quien le correspondía producir o no modificaciones. Por su parte, Gallo pretendió montar un aparato electoral y partidario de alcance nacional que reemplazara la "máquina" yrigoyenista, interviniendo Buenos Aires, bastión de los partidarios de Yrigoyen, y aumentando el gasto público. En julio de 1925 renunció por falta de aval del presidente. Por último, Tamborini buscó la solución al conflicto intraburocrático y político en la reunificación del Partido Radical. Sus gestiones también fracasaron.

Yrigoyen, en su segundo mandato, entre noviembre de 1928 y abril de 1929 dejó cesantes a diez mil empleados de la administración y recurrió nuevamente a las vacancias y acefalías. Los síntomas de la crisis, que ya comenzaba a sentirse, obligaban a reducir el gasto público. Aquellos que demandaban la racionalización de la administración y el achicamiento del aparato del Estado montaban ahora su crítica en la arbitrariedad y la ausencia de planificación en la medida adoptada.

La intención de legislar

La solución al electoralismo y a la incompetencia se planteaba en términos de estabilidad y escalafón. Innumerables proyectos de carrera administrativa presentados por legisladores de todos los partidos políticos circularon por el Congreso sin recibir sanción. En casi todas las iniciativas legislativas, que tenían como punto de llegada una organización más eficiente y racional de la administración pública, el punto de partida era la experiencia de los países que se consideraban más avanzados. Básicamente se tomaba como modelo la civil service reform, ley norteamericana de 1883 que, desde Ohio, fue extendiéndose gradualmente a todos los estados para reemplazar el spoils system (sistema de los despojos) introducido formalmente durante la presidencia de Jackson, en 1829, pero de hecho ya en vigor en el período previo. Este sistema consideraba a los empleos como pertenecientes al partido en el gobierno y cada cambio de administración exigía su renovación. El argumento que lo sostenía era que impedía la formación de un cuerpo de funcionarios profesionales que pudieran tener excesiva injerencia en cuestiones políticas. Su reemplazo respondió a la evaluación de que la administración era ineficaz y corrupta y los legisladores argentinos invocarán el mismo problema.

La procedencia política de los proyectos presentados en el Parlamento no marcaba diferencias en su contenido. Tres eran los principios que los orientaban: concurso para el ingreso, estabilidad garantizada por tribunales disciplinarios e instancia obligatoria del sumario y escalafón que contemple capacidad y antigüedad. Se reglamentaba de este modo la cláusula constitucional (art. 16, inc. 10) que facultaba al Ejecutivo para nombrar y remover al personal administrativo. Había coincidencias en que no implicaba un cercenamiento de atribuciones sino sólo la delimitación de la única condición requerida para acceder a un empleo, la idoneidad.

Algunos de los proyectos contenían artículos específicos referidos a la erradicación de los vicios de nepotismo e influencias políticas en la selección: limitaban el número de personas de la misma familia en la administración pública y prohibían la propaganda o los trabajos electorales. La eliminación del rol de agentes electorales de los empleados públicos fue una de las banderas del Partido Radical en la oposición y uno de los temas de los que se hace cargo la ley electoral 8.871. Su decreto reglamentario extremaba las disposiciones estableciendo suspensión y exoneración en caso de reincidencia de los empleados que hiciesen propaganda o figurasen en comités políticos.

Los proyectos que circularon en el Parlamento entre 1916 y 1930 se sustentaban en la idea de que la burocracia debía ser técnicamente neutral, es decir, responder a los titulares del poder político sean cuales fueren. En la práctica, el reclutamiento y la selección tuvieron bases particularistas. Combinaban el clientelismo en la renovación de las vacantes y la creación de nuevos cargos, y el spoils system, en algunos casos provinciales en que cada renovación gubernativa provocaba desplazamientos de personal. El aparato estatal creció. Algunas agencias estatales lo hicieron en función de las necesidades que implicaban el desarrollo y el crecimiento de la población (educación, salud) y otras por motivos políticos o electorales.

Un Balance Provisorio

Mientras los radicales eran un partido de oposición exigían ajustar la práctica política al texto constitucional. Sus críticas a los gobiernos conservadores (el “régimen”) se centraban en la transgresión a la norma. El sistema representativo, republicano y federal que establecía la Constitución de 1853 debía ser puesto en acto a partir de una real división de poderes, el respeto a las autonomías provinciales y municipales y la ampliación del sufragio, a lo que agregaban la necesidad de moralizar la administración. El problema residía en la personalización del poder y se superaría reemplazando el gobierno de “notables” por un gobierno de las leyes.

Cuando los radicales llegaron al poder esa preocupación —por lo menos en el plano discursivo— se trasladó a la oposición, que se hizo cargo de exigir el cumplimiento de la Constitución. Desde su perspectiva, el gobierno radical era arbitrario y discrecional. Su propuesta era hacer más efectivo el sistema de frenos y contrapesos para evitar la excesiva centralización del poder y producir reformas que garantizaran el lugar de las minorías.

La oposición partidaria asumió la defensa de los postulados de la democracia liberal frente al comportamiento del yrigoyenismo, que fundaba su legitimidad en el plebiscito acordado para llevar adelante una misión, la de restablecer el imperio de la Constitución aunque para ello tenga que colocarse por fuera y por encima de las leyes; que justificaba su excepcionalidad en la necesidad de transitar de un ordenamiento a otro, de fundar una “nueva era” y que negaba ser un “gobierno de orden común” para plantearse como “gobierno ejemplar”. Fue Alvear quien en su último mensaje al Congreso, en 1928, contrapuso los hombres a las instituciones y defendió la premisa de haber hecho un gobierno de orden común.

La otra gran tensión que recorría la relación entre gobierno y oposición era la imposibilidad conservadora de aceptar el principio de la soberanía del número, a pesar de que, en el plano del discurso, se asumían como democráticos. El sufragio universal como legitimador del gobierno aparecía cruzado por la idea de que la democracia no concedía (al modo de iniciación mágica) capacidad para el gobierno, igualdad intelectual y moral; por el contrario, aceptaba la desigualdad del mérito y de la capacidad. Así, todos podían votar pero debían gobernar los capaces. El atenuante para los gobiernos electores, manipuladores del sufragio, residía para ellos en que colocaban a ciudadanos “capaces” en los puestos gubernativos. Y allí se fundamentaba su crítica a los gobiernos radicales: era el gobierno de los incapaces, nueva etapa de la lucha entre la civilización y la barbarie.

Para atenuar la tensión, explicaban el progresivo crecimiento del voto radical apelando a la inmadurez del pueblo y confiando en que la educación produciría cambios en el electorado. Era para ayudar, además, a esos cambios, que proponían introducir modificaciones legislativas, o bien para fortalecer al Parlamento —donde ellos estaban representados— en detrimento del Ejecutivo, o bien en las leyes electorales para obtener mayor representación de los partidos menores. Las posiciones más extremas planteaban que la ley Sáenz Peña fue dictada prematuramente y era necesario derogada.

Por otro lado, el radicalismo como partido de gobierno, se dividía, y en ese gesto la mitad del radicalismo se convertía en el “régimen” de la otra mitad. Su división adoptaba las características de un movimiento cismático y los disidentes se transformaban en herejes y traidores a la causa. Todos se proponían como los “verdaderos” radicales, herederos de la tradición, de los principios

Director de tomo. Ricardo Falcón

originarios, de los símbolos y de los momentos fundantes. Para los personalistas, Yrigoyen sintetizaba la causa que representaba: visión global del mundo más que programa concreto y particularizado. En ese sentido, el radicalismo era una “religión cívica” y seis militantes y adherentes, sus fieles. El dogma, la creencia, la fe en la causa, estaban por encima de la razón.

El antipersonalismo era una reacción al poder personal de Yrigoyen. Proponían al radicalismo como un partido y, en tanto tal, necesitaba un programa que cumpliera las funciones del líder, aglutinando las lealtades de sus adherentes. Sus críticas a los gobiernos de Yrigoyen coincidían con las de la oposición, lo cual, en determinado momento, los acercaba, polarizando la lucha política entre yrigoyenistas y antiyrigoyenistas. Esto complejizó la trama de los acuerdos y oposiciones. Los posicionamientos parecían irreductibles y sus enfrentamientos tenían eco privilegiado en los órganos legislativos, tanto a nivel nacional como provincial.

En la práctica y en relación con el período precedente, a pesar de recurrentes denuncias de fraude, generalmente no comprobadas, la participación se ampliaba, las garantías y derechos individuales se respetaban, la libertad de prensa y de reunión era un hecho, el Parlamento funcionaba y se mantenía la periodicidad de las elecciones. Sin embargo, el clientelismo, la persistencia de prácticas facciosas, la confusión entre partido y gobierno, el ejecutivismo y la irreductibilidad de las posiciones de una oposición que, a pesar de su discurso, no terminaba de aceptar los cambios que implicaba la ampliación del sufragio, complicaban la tarea de fortalecimiento de las instituciones.

En 1930 la defensa de la Constitución y de sus principios unificaba a todo el espectro partidario contra el yrigoyenismo y justificaba su derrocamiento. En nombre de la democracia se produjo el primer golpe de Estado.

Bibliografía

Alem, Leandro. Obra parlamentaria. La Plata, 1949.

Alen Lascano, Luis. Yrigoyenismo y antipersonalismo BPA 164, CEAI, Buenos Aires, 1986.

Ansaldi, Waldo, et al. (eds.). Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945, Biblos, Buenos Aires, 1993.

Cattaruzza, Alejandro. Marcelo T. de Aylé: Los nombres del poder, FEC Buenos Aires, 1997.

Del Mazo, Gabriel. El radicalismo: notas sobre historia y doctrina. Gure, Buenos Aires, 1959, 2 vols.

Devoto, Fernando y Ferrari, Marcela (comps.). La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930. Biblos/Univ. de M del Plata, Buenos Aires, 1994.

Melon Pirro, Julio y Pastoriza, Elisa (eds.). Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943. Biblos/Univ. de M.del l'ulu, Buenos Aires, 1996.

Mustapic, Ana María. “Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922”, en Desarrollo Económico, v. 24, Nº 92 (abril-junio, 1984): 85-108.

Director de tomo. Ricardo Falcón

Persello, Ana Virginia. "El Partido Radical, oposición y gobierno", en Estadios Sociales, II, VI, segundo semestre 1996: 67-84.

Rock, David. El radicalismo argentino, 1890-1930. Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

Rodríguez, Celso. Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen. Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1979.

Romero, Luis A., et al. El radicalismo. Carlos Pérez editor, Buenos Aires, 1968.

Nota

* Deseo agradecer la colaboración de Ana Virginia Persello.