

REFERENCIAS

- BERNDT, E. R., y WOOD, D. O. (1975): "Technology, Prices, and the Derived Demand for Energy". *Review of Economics and Statistics*, 56, agosto.
- BERNDT, E. R., y WOOD, D. O. (1979): "Engineering and Economic Interpretations of Energy-Capital Complementarity". *American Economic Review*, 69, junio.
- BRUNO, M., y SACHS, J. (1979): "Macroeconomic Adjustment with Import Price Shocks: Real and Monetary Aspects", Seminar Paper N° 118, Institute for International Economics Studies, Estocolmo, febrero.
- FINDLAY, R., y RODRIGUEZ, C.R. (1977): "Intermediate Imports and Macroeconomic Policies under Flexible Exchange Rates", *Canadian Journal of Economics*.
- GRIFFIN, J. M., y GREGORY, P. R. (1976): "An Inter-country Translog Model of Energy Substitution Responses", *American Economic Review*, 66, diciembre.
- LOPES, F. L., y BACHA, E. L. (1983): "Inflation, Growth and Wage Policy: A Brazilian Perspective", *Journal of Development Economics*, en prensa.
- MANNE, A. S., y HOGAN, W. M. (1979): "Energy-Economy Interactions: The Fable of the Elephant and the Rabbit?", en PINDYCK, R. S. (ed.) *Advances in the Economics of Energy and Resources*, Jai Press Inc.
- MODIANO, E. M., y LOPES, F. L. (1980): "Dilemas de Política Energética", *Texto para Discussão* N° 9, Departamento de Economía, PUCRJ, octubre.
- TURNOVSKY, S. J., y KASPURA, A. (1974): "Analysis of Imported Inflation in a Short-Run Macroeconomic Model", *Canadian Journal of Economics*, 7, agosto.

RESUMEN

Este artículo utiliza un modelo teórico simple, incorporando algunos rasgos claves, estructurales e institucionales, de la economía brasileña (como la restricción de la deuda externa o la extendida indexación compulsiva del salario) con el objeto de analizar respuestas políticas alternativas a los shocks externos. Estudia el efecto del crecimiento, la inflación, el balance de cuenta corriente, las devaluaciones del tipo de cambio, el control de precios y salarios y las políticas impositivas. Su principal

conclusión es que la mejor opción de política en los años '70 hubiera sido una mezcla de estas tres variables, en contraste con la política de subsidios internos para los precios de la energía e incremento del endeudamiento externo, que fue la efectivamente adoptada. Como resultado de la aplicación de esta política inadecuada, el Brasil ha quedado con pocas alternativas para los años '80 y la economía se verá forzada a desenvolverse en una posición aun peor que la que se trató de evitar en los '70.

SUMMARY

This paper uses a simple theoretical model, incorporating some key structural and institutional features of the Brazilian economy (such as the external debt constraint and widespread compulsory wage indexation) to analyze alternative policy responses to external shocks. It studies the effect on growth, inflation and current account balance, the exchange rate devaluations, wage and price controls, and tax policies. Its main conclusion is that our

best policy option in the 70's would have been a mix of these three policies, quite in contrast to the policy of domestic subsidies to energy prices and growing foreign indebtedness that was actually adopted. As a result of this inadequate policy reaction, we have been left with few alternatives for the 80's and the economy will be forced into a position even worse than the one it tried to avoid in the 70's.

CONFLICTOS INSTITUCIONALES DURANTE EL PRIMER GOBIERNO RADICAL: 1916-1922

ANA MARIA MUSTAPIC*

Introducción

Las elecciones presidenciales de 1916 son recordadas, con muy justificadas razones, por el resonante triunfo que otorgaron a la Unión Cívica Radical. Este hecho terminó por eclipsar otro no menos relevante: la singular distribución del poder a que dieron lugar los cómputos electorales. En efecto. Mientras que el hasta entonces principal partido de la oposición, la Unión Cívica Radical, obtenía la primera magistratura en manos de Hipólito Yrigoyen, la elite tradicional continuaba controlando ambas cámaras del Congreso.

El régimen político, apenas abierto en 1912 a la participación popular, era sometido así a un temprano y severo test. La muy pareja distribución de las fuerzas políticas en el plano institucional —resultado deseado por cierto de la división de poderes y del principio de pesos y contrapesos adoptados en la Constitución de 1853— amenazaba con paralizar el aparato gubernamental. Revestía urgencia, pues, la búsqueda de una salida, la cual, es necesario enfatizar, conllevaba una carga adicional: el modo mismo de la resolución del problema constituía un aspecto fundamental para las pretensiones de legitimidad del experimento democrático inaugurado con la reforma electoral de 1912.

Hasta ese entonces el sistema político había estado dominado por una elite que recurrió a la cooptación pero sobre todo al fraude para mantenerse en el poder. En una medida nada desdeñable, dicho mecanismo —basado en la interposición de irritantes y efectivos obstáculos a la emergencia de liderazgos alternativos en el nivel gubernamental— empujó a la oposición a crecer fuera de los límites creados por el régimen oligárquico. En otros términos, estimuló la creación del partido "antisistema", personificado, en el caso que nos ocupa, por la Unión Cívica Radical.

Fue precisamente en un intento revolucionario, el de 1890, que la UCR hizo su aparición en la escena pública. Reivindicó la libertad del sufragio y en pos de ella sentó las bases de un movimiento que se expresó típicamente a través de la abstención electoral y la actividad conspirativa. Dado

* Centro de Investigaciones Filosóficas, CONICET, Buenos Aires.

que los hombres del radicalismo compartían con quienes detentaban el poder una misma visión del progreso económico, social y cultural del país, su identidad terminó cimentándose en un clivaje que, revestido de un tono moral, oponía la democracia —“la causa”— a la oligarquía —“el régimen”—.

La negativa del radicalismo a avalar con su participación elecciones fraudulentas, su renuencia a ser cooptado en el gobierno y las revueltas que encabezó, alertaron a la elite dirigente acerca de la vulnerabilidad de un sistema de poder basado en la exclusión de importantes segmentos de la sociedad. Estos conformaban un amplio estrato medio surgido como consecuencia de los formidables cambios económicos y sociales operados en la Argentina a fines del siglo pasado. En esas nuevas capas sociales fue, precisamente, donde la UCR comenzó a recoger creciente apoyo. Preocupadas por las consecuencias de su marginación política, prominentes figuras de la elite, tales como Joaquín V. González o Carlos Pellegrini, contribuyeron, a comienzos de 1900, a dar forma a una mentalidad más favorable al cambio. En 1912, durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, las aspiraciones del ala reformista de la clase dirigente se vieron satisfechas con la sanción de un nuevo régimen de elecciones.

La ley electoral sancionada, conocida también como ley Sáenz Peña, no sólo creó mecanismos eficaces para prevenir el fraude, dando respuesta así a las demandas del radicalismo. Estableció, además, el voto obligatorio e incorporó un sistema de distribución de los cargos que aseguraba a las minorías la representación en el gobierno. La expansión de la participación política y la institucionalización de la oposición constituían rasgos prácticamente inéditos dentro de una tradición política, caracterizada por la ausencia de la competencia pacífica por el poder¹. Así, la ley Sáenz Peña tenía por finalidad adecuar las prácticas políticas a las normas de un orden constitucional que hasta allí había servido para regular las relaciones dentro de la clase gobernante al tiempo que era conspicuamente ignorado en lo que se refiere a la relación de ésta con los gobernados.

Los cambios introducidos creaban, pues, las condiciones para la democratización política pero, contra las optimistas expectativas que habían acompañado su sanción, no iba a ser conducida por los grupos en el poder. Las elecciones de 1916 insinuaban, a primera vista, una tarea compartida cuyo objetivo debía ser el afianzamiento de las nuevas reglas del juego político. En realidad, como veremos a continuación, abrían un interrogante.

Como ya lo señaláramos en los párrafos iniciales, las elecciones de 1916 dejaban planteado un impasse institucional. La Constitución de 1953 había querido que el Poder Ejecutivo y el Legislativo fueran órganos colegisladores. Esto significaba que ninguna iniciativa que tuviera como meta la sanción de una ley podía prosperar sin control con el apoyo de ambas ramas de gobierno. Pero, ¿cómo evitar los riesgos del estancamiento cuando el presidente pertenecía a un partido y los legisladores a otro? Desde un punto

¹ Para un análisis del régimen conservador, véase Natalio BOTANA: *El orden conservador*, Sudamericana, Buenos Aires, 1977.

de vista teórico que toma por referencia el marco constitucional pueden esbozarse dos respuestas posibles.

Por un lado, más acorde con el espíritu de las normas —ajenas necesariamente a la filiación partidaria de los gobernantes—, la actitud sugerida era la de la cooperación. Una relación armoniosa entre los poderes ejecutivo y legislativo permitiría superar el empate al que los enfrentaba la paridad de fuerzas. Por otro, era factible buscar, allí donde las normas no se pronunciaban claramente, el modo de cambiar el equilibrio implícito en la Constitución, transformando, ya sea la presidencia o la legislatura, de poder concurrente en autoridad exclusiva.

En los hechos, ambos caminos fueron transitados durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922). Se apeló a la cooperación allí donde las diferencias entre los dos principales grupos políticos no eran decisivas, esto es, en lo atinente al modelo de desarrollo económico para el país². Esta convergencia, que creaba un espacio para la negociación, garantizaba asimismo cierta fluidez a la actividad legislativa. La ruptura se dio, previsiblemente, en el campo político. El slogan radical que oponía “la causa” a “el régimen” anticipaba ya que el partido no estaría dispuesto, una vez en el poder, a otorgar a sus adversarios la legitimidad que les había negado desde la oposición.

Para abordar la problemática esbozada, nuestro enfoque pone especial énfasis en el papel desempeñado por las creencias y el marco institucional en la producción de las tensiones que marcaron el tránsito del régimen oligárquico al democrático.

El sistema de creencias ha estado presente en los análisis políticos pero no ha sido estudiado con suficiente detalle. Las explicaciones centradas en torno del concepto de crisis de legitimidad —que alude justamente a las creencias vigentes— se coloca las más de las veces en los momentos en que dicho fenómeno se expresa con mayor transparencia. Esto es, pareciera que los golpes militares constituyeran la condición necesaria para argumentar acerca de la pérdida de legitimidad de los gobernantes o del régimen político. Lo que está ausente es una reflexión acerca del proceso de gestación de la crisis así como el de la problemática que la preside. Interrogarse sobre la legitimidad de un régimen político en sus orígenes contribuye, sin duda, a comprender su posterior evolución. A nuestro entender el proceso de democratización argentino no tuvo en sus comienzos una identidad bien definida. Como trataremos de demostrar, los principales protagonistas políticos del período sostuvieron visiones opuestas acerca del régimen democrático deseable.

En cuanto a las consideraciones respecto del marco institucional, los estudios sociopolíticos argentinos han carecido, en general, de una tradición

² Las coincidencias entre radicales y conservadores se encuentran bien ilustradas en los siguientes trabajos: Marcos KAPLAN: “Política de petróleo en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)”, *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 45; Peter SMITH: “Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930”, *Desarrollo Económico*, vol. 7, N° 25; Joseph S. TULCHIN: “El crédito agrario en la Argentina, 1910-1926”, *Desarrollo Económico*, vol. 18, N° 71.

que los recogiera en sus reflexiones. Más bien, aquellos han privilegiado un análisis centrado sobre las fuerzas sociales, los intereses en pugna, sus formas de organización y lucha. Dicha perspectiva prescinde de la consideración de la estructura formal del régimen político. No contempla, en consecuencia, la función reguladora que éste puede cumplir y el modo en que favorece, obstaculiza, modifica u orienta el comportamiento de los distintos sectores como tampoco la incidencia de éstos sobre el mismo aparato institucional. Nuestro propósito es rescatar esta dimensión del análisis político sin pretender con ello sustituir sino complementar los enfoques ya ensayados.

Utilizando estas herramientas analíticas, el presente trabajo está dedicado al estudio de las conflictivas relaciones existentes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el primer gobierno radical. Nuestro propósito es dar cuenta de su naturaleza política y de sus repercusiones en el campo político-institucional. Con ese objetivo estudiaremos la interpelación parlamentaria y la intervención federal, dos figuras constitucionales que nos permitirán caracterizar el conjunto de creencias en las que respaldaron sus divergentes posiciones el gobierno, por un lado, y la oposición en el Congreso, por otro. Estas creencias están, a nuestro juicio, en el centro del conflicto político-institucional que dominó la relación entre ambas ramas de gobierno. Dicho conflicto, en el que estaba en juego la distribución del poder político, afectó los mecanismos constitucionales, poniendo a prueba su flexibilidad pero al precio de crear profundas tensiones en el sistema político.

La interpelación parlamentaria

Apartándose del esquema estrictamente presidencial, los constituyentes argentinos incorporaron en el capítulo perteneciente a las atribuciones del Congreso una práctica cuyo origen se encontraba en los regímenes de tipo parlamentario. Recogiendo una tradición gubernamental europea, el art. 63 —a él nos estamos refiriendo— concedía a los miembros del Congreso el derecho de reclamar la presencia de los ministros del Poder Ejecutivo para que proporcionaran los informes o respondieran a pedidos de información previamente solicitados³.

A diferencia del modelo en el cual se inspiró, dicha práctica no comportaba sanción de tipo alguno ni tenía consecuencias directas: esto es, no daba lugar a una moción de censura. La interpelación parlamentaria —así designada, quizás impropriamente— tan sólo abría al Congreso la posibilidad de criticar públicamente las políticas y actividades del Poder Ejecutivo. No obstante, implicaba ejercer cierto tipo de control, cuanto menos el que resultaba de colocar al gobierno a la defensiva. La inclusión de este mecanismo dentro de un diseño institucional esencialmente presidencialista puede ser visto como un intento de hacer del Ejecutivo, de por sí dotado de amplios poderes, un órgano más abierto y responsable.

Entre 1854 y 1916 las interpelaciones formuladas por la Cámara de

³ El texto del art. 63 es el siguiente: "Cada una de las cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones o informes que estime convenientes".

Diputados habían recibido una respuesta de parte del Poder Ejecutivo altamente satisfactoria. De las 181 que se formularon durante ese período sólo 20 fracasaron, fuera porque los ministros no concurrieron a la Cámara o porque decidieron presentar los informes requeridos por escrito en vez de hacerlo en persona⁴. Pero durante la primera presidencia de Yrigoyen, de las 36 interpelaciones votadas por la Cámara, 17, prácticamente la mitad, quedaron sin ser atendidas adecuadamente. Este dato podría sugerir una caída en desuso de la aparentemente inocente disposición constitucional. La historia es más compleja, sin embargo. Como trataremos de mostrar a continuación, las vicisitudes de la interpelación parlamentaria son un signo elocuente del grado de hostilidad que dominó las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Producido el ascenso al gobierno por parte de Hipólito Yrigoyen, la primera interpelación no se hizo esperar: la suscitó la reacción de los parlamentarios conservadores ante la ausencia del presidente en la tradicional ceremonia inaugural de los trabajos del Congreso y el escueto mensaje que, en su nombre, leyó el secretario del Senado. Tamaño desplante fue explícitamente explotado por los grupos opositores que después de la derrota de 1916 convirtieron a la defensa de las normas constitucionales en su principal resguardo. En la ocasión era el mismo presidente de la Nación quien no había honrado el mandato del art. 86, inc. 11; todo cuanto ofrecía en cumplimiento de su deber de dar cuenta al Congreso "del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución", recomendado "a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes", era un lacónico mensaje de pocas líneas⁵. Sin mayores discusiones y a pedido de los diputados conservadores Rodolfo Moreno y José Arce, la Cámara de Diputados aprobó la moción que solicitaba la presencia del ministro del Interior para que ofreciera las explicaciones del caso⁶.

El ministro del Interior no concurrió al Congreso pero envió, en cambio, un mensaje del Poder Ejecutivo, del cual transcribimos sus párrafos más importantes:

Ante los inusitados términos de esa resolución, [el Poder Ejecutivo] debe recordar a vuestra honorabilidad que la Constitución Nacional ha determinado con exactitud en sus sabios preceptos las atribuciones que corresponden a los tres poderes del Estado y las ha deslindado con tal precisión que haga imposible para ninguno de ellos exlralimitar las propias sin invadir de hecho las de los demás y sin alterar el justo equilibrio y el plano de perfecta igualdad en que ella los ha colocado... Las cámaras están autorizadas a requerir los informes o explicaciones destinadas a ilustrar sus deliberaciones o que le sirvan de antecedentes para llenar y cumplir su misión de poder legislador, pero carece de facultades para emplazar al poder ejecutivo a que responda de juicios que le son absolutamente privativos. Una actitud contraria a las normas y reglas mencionadas determinaría una verdadera supremacía repugnante a la carta fundamental de la nación y que, por lo mis-

⁴ En N. G. MOLINELLI: *La interpelación parlamentaria*, Buenos Aires, 1973.

⁵ Las frases entre comillas son del art. 86, inc. 11, que, además, establecía en su primera parte que el presidente "hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso".

⁶ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (DSCD), 1917, vol. 1, op. 59-62.

mo, el poder ejecutivo no puede consentir, sin declinar de sus deberes más esenciales⁷.

Basado en una relectura del principio de división de poderes, el Poder Ejecutivo exponía su propia interpretación del derecho de interpelación, limitándolo exclusivamente a la actividad legislativa. Teniendo en cuenta que en el Congreso el partido Radical se encontraba aún en minoría, los dudosos argumentos del Poder Ejecutivo podían pasar como una hábil maniobra de "diversión", destinada a evadir el control de los opositores mediante la interposición de un engorroso debate institucional.

Previendo quizá la posibilidad de verse envuelta en una controversia interminable, la Cámara reaccionó con cautela y evitó hacerse eco de la provocación contenida en el mensaje presidencial. Decidió, de acuerdo con sus procedimientos, someterlo a estudio de la Comisión de Negocios Constitucionales. A ella también se destinó la interpelación formulada por el diputado socialista Bunge a los ministros del Interior y de Hacienda. Esta inclusión se debió al hecho de que el pedido fue contestado por escrito a pesar de haberse requerido la presencia en la Cámara de ambos funcionarios⁸.

El 13 de junio la Comisión presentó su informe. En el mismo se daba a entender que la respuesta del Poder Ejecutivo a la primera interpelación había tenido origen en un mal entendido, en "haber tomado [el Poder Ejecutivo] la invitación de la Cámara como una conminación o emplazamiento"⁹. A esta conclusión se había llegado luego de las conversaciones mantenidas por los miembros de la Comisión con el ministro del Interior. Este, además, les había asegurado que "el mensaje del Poder Ejecutivo no importaba un desconocimiento de las atribuciones de la Cámara"¹⁰. Las explicaciones recibidas parecieron satisfacer a los diputados integrantes de la Comisión, quienes daban con ellas por concluido este particular incidente. Pero, la suerte corrida por el frustrado pedido de interpelación del diputado Bunge les permitió reafirmar, si bien indirectamente, las atribuciones de la Cámara. La Comisión sugirió la aprobación de una resolución declarando que correspondía a la Cámara, no a los ministros, decidir la forma en que debían ser suministrados los informes. La medida recibió el voto unánime de los diputados¹¹.

La primera colisión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso no estaba destinada, sin embargo, a concluir apaciblemente. El mensaje con el que el presidente se avino al final a completar la breve declaración del día de la apertura del Congreso hizo estallar la polémica institucional. Algunos de sus párrafos son hartamente conocidos pero merecen ser transcritos una vez más:

⁷ Mensaje del Poder Ejecutivo sobre el pedido de interpelación de la Cámara de Diputados al ministro del Interior, *DSCD*, 1917, vol. 1, pp. 100-101.

⁸ Pedido de informes de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo, *DSCD*, 1917, vol. 1, pág. 74.

⁹ Despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales, *DSCD*, 1917, vol. 11, pp. 20-21.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

Con un dogmatismo absoluto, la República ha reconquistado sus poderes para conjurar los males, extinguir las anomalías, corregir los errores, destruir el régimen más falaz y descreído de que haya mención en los anales de la Nación... nada se ha sustraído a su influjo: en lo político todas las trasgresiones, en lo financiero todos los desaciertos, y en lo administrativo todas las irregularidades... Desagraviada la Nación en su honor, y restaurada su soberanía, corresponde proceder a su reconstrucción institucional y administrativa... Al realizar esta tarea... no hacemos sino ejercitar el mandato del pueblo argentino...¹²

La encendida retórica de Yrigoyen poco contribuyó a disipar la atmósfera de recelo que rodeó la inauguración de su gobierno. Sus palabras causaron ante todo indignación: la oposición se unió para destacar que nunca un presidente se había dirigido al Congreso de la Nación en términos parecidos, que nunca se había antepuesto el papel de dirigente partidario al papel más propio de estadista que correspondía a su alto cargo. A esta reacción general siguió otra que no se detuvo simplemente a condenar un estilo sino a precisar su significado. Mario Bravo, diputado socialista, opuso a la perspectiva grandiosa bajo la que Yrigoyen colocaba el desenlace de 1916 una visión inspirada en una tradición que podemos llamar constitucionalista, al preguntarse: "¿Acaso este acto sencillo [se refiere a las elecciones] ... puede significar en modo alguno otra cosa que un movimiento normal en la vida de la democracia?"¹³ Visto desde esta óptica, el mensaje del presidente aparecía como un acto de hostilidad por lo menos gratuito. Aunque Yrigoyen se considerara portavoz de un mandato histórico, no podía por sí sólo emprender, desde el Poder Ejecutivo, la misión que le había sido confiada. La severa condena a la oposición mal se correspondía con la distribución real del poder institucional, con la vigencia de mecanismos constitucionales que hacían de los representantes parlamentarios los socios obligados de la tarea gubernamental. El conflicto que enfrentó al Poder Ejecutivo y al Senado poco tiempo después dibujó con claridad los perfiles del dilema.

En mayo de 1917 Yrigoyen había solicitado la aprobación por la Cámara Alta de los nombramientos hechos para integrar la Comisión Municipal que, provisoriamente, debía hacerse cargo de la administración de la Capital Federal. En una votación ajustada, 10 contra 9, el Senado negó su consentimiento en mérito a que todos los nombres propuestos por Yrigoyen correspondían a miembros activos del Comité Radical de la Capital. El presidente insistió con su pedido, acompañándolo esta vez de actitudes que causaron irritación. En primer lugar, el mensaje fue conocido por la prensa antes que por su destinatario. En segundo lugar, al darlo a publicidad, transgredía el trámite secreto que habitualmente recibía este tipo de asuntos en las deliberaciones de la Cámara Alta.

El intercambio de notas entre el Ejecutivo y el Senado permite ilustrar las respectivas posiciones. La del presidente se encuentra resumida en el siguiente párrafo:

¹² Mensaje del presidente de la Nación al Honorable Congreso de la Nación, *DSCD*, 1917, vol. 11, pp. 360-361. También en Luis RODRIGUEZ YRIGOYEN: *Hipólito Yrigoyen, 1878-1933*, Buenos Aires, 1933, pp. 111-113.

¹³ *DSCD*, 1917, vol. 11, pág. 385.

La circunstancia de que los miembros de la comisión vecinal sustenten los ideales triunfantes en los comicios de que surgiera el actual gobierno de la Nación... lejos de ser observable, responde a un propósito previsor, y a los rígidos principios de la lógica, de moral política y de ordenada administración. Ha surgido este gobierno de una consagración del sentimiento público... por su plena intransigencia para juzgar los atributos morales del bien común perseguido, y los más altos ideales de la libertad, de civilización y de progreso (...). El Poder Ejecutivo consideró que mientras se realice la elección comunal debía designar ciudadanos que en el corto período de la actuación deparado a sus actividades, constituyera una asamblea homogénea, cuya unidad de principios y de acción hiciera la obra común más fácil y eficaz (...). Este gobierno, que es el pueblo mismo, pues considera ser su expresión fidedigna... hubiera acatado la resolución de Vuestra Honorabilidad en su facultad de denegar acuerdos para los nombramientos si ello no hubiese afectado el concepto que los inspiró, alterando así en su esencia el espíritu de una medida justa y necesaria¹⁴.

El impacto del mensaje de Yrigoyen se reflejó inmediatamente en la nueva votación que realizó el Senado. Esta vez, por 22 votos contra 4, los senadores insistieron en mantener su posición original y acusaron al presidente de apartarse de las normas democráticas:

[El Senado] ha creído y cree que los nombramientos propuestos por el Poder Ejecutivo, dada la filiación política uniforme y militante de las personas designadas, son inconvenientes dentro de un buen concepto de gobierno democrático porque el régimen de las unanimidades en los cuerpos deliberantes conspira contra el buen manejo de los intereses públicos toda vez que el control se limita por la solidaridad que crea el vínculo partidista, desapareciendo así la responsabilidad de los funcionarios... la representación de las minorías, como necesarios elementos de control en el gobierno, es un derecho universalmente reconocido hoy y ha sido incorporado en nuestra legislación positiva, en la ley electoral que nos rige, en la de organización municipal vigente... de manera que puede decirse con verdad que los nombramientos hechos vulneran el derecho de las minorías¹⁵.

Justificando su controvertida decisión, Yrigoyen adujo, en primer término, la necesidad de gobernar eficazmente. Por lo que hizo suyo el muy económico argumento según el cual la presencia de intereses contrapuestos demora la adopción de las decisiones en una situación de emergencia. La segunda tesis presentada en la polémica era, en cambio, más sustantiva. De acuerdo con ella, el carácter extraordinario de la representación que investía otorgaba legitimidad a su visión del bien común en tanto principio político general. Fue sobre este punto que se detuvo el Senado en su respuesta, destacando que la representación de las minorías es parte constitutiva de un régimen democrático. En la defensa del papel de las minorías subyace la idea de que el interés general es ante todo el resultado de un proceso de deliberación y no algo previamente definido y a la espera de ser ejecutado, como parecía entenderlo el presidente Yrigoyen. Bastaba pues, en la lógica de la argumentación del Senado, que el radicalismo, preservando una posición mayoritaria, incorporara en una condición minori-

¹⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1917, vol. 1, pp. 716-717.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 717.

taria a los socialistas, por ejemplo —en virtud de su peso electoral en el distrito—, para que el conflicto se encaminara a una solución.

Tal fue, de hecho, el desenlace que se insinuó cuando, luego de la doble negativa del Senado, los miembros de la comisión municipal presentaron su renuncia: ese gesto abrió la posibilidad de una negociación. Pero Yrigoyen volvió a cerrarla al emitir inmediatamente un decreto solicitando a los funcionarios renunciantes la permanencia en sus cargos. De esta manera ratificaba sus derechos, mientras que el Senado carecía de mecanismos viables para reafirmar sus atribuciones.

Así las cosas, el Comité Radical de la Capital consideró oportuno salir en apoyo del presidente. Con ese fin, organizó una demostración pública en protesta contra la mencionada decisión del Senado, al tiempo que censuraba también a la Cámara de Diputados. Esta última acababa de cuestionar el decreto presidencial por el que se disponía la intervención a la provincia de Buenos Aires. La oposición, por su parte, encabezada por socialistas y demócrata progresistas replicó organizando actos públicos en defensa de la autonomía del Congreso. Las calles vinieron a ser el marco de la confusión reinante en la vida política ante la imposibilidad de precisar consensualmente el lugar donde estaba localizado el poder para gobernar¹⁶.

Hacia el término de las sesiones de 1917 el Poder Ejecutivo no había variado su actitud. La respuesta que mereció la última interpelación del año, promovida, entre otros, por un diputado radical, fue breve y cortante. Recurriendo una vez más al expediente de la respuesta por escrito, el Poder Ejecutivo hacía saber a la Cámara que respecto del asunto en cuestión —las razones de la reorganización de colegios secundarios en las provincias de La Rioja y Catamarca— había procedido “en virtud de facultades propias conferidas por la Constitución Nacional, en la oportunidad que ha estimado conveniente y teniendo en cuenta las razones de mejor servicio público”¹⁷.

Las elecciones parlamentarias de 1918 modificaron el panorama político en un punto importante: la UCR obtenía la deseada mayoría en la Cámara de Diputados. Ahora ésta se componía de 56 radicales, 8 radicales disidentes, 6 socialistas, 14 demócratas progresistas y 31 representantes de los partidos conservadores¹⁸. Las primeras cuatro interpelaciones se sucedieron sin tensiones, pero éstas reaparecieron en momentos en que el proceso que llevaría a la célebre reforma universitaria de ese año se encontraba en plena ejecución. La Cámara aprobó la interpelación al ministro del Interior solicitada por el diputado socialista Juan B. Justo con motivo de la movilización estudiantil. Una cuestión de alcances tan vastos mereció tan sólo una respuesta por escrito en la que, nuevamente, el Poder Ejecutivo insistía en afirmar sus atribuciones exclusivas¹⁹.

¹⁶ Para una crónica de los actos organizados por los distintos partidos, véase: *La Nación*, 10 de julio, 16 y 17 de agosto de 1917, y *La Vanguardia*, 10 de julio y 3 y 12 de agosto de 1917.

¹⁷ Mensaje del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, *DSCD*, 1917, vol. VI, pág. 237.

¹⁸ *Composición de la Cámara de Diputados de la Nación, 1912-1943*, publicación oficial de la Cámara de Diputados, Buenos Aires, 1956.

¹⁹ Mensaje del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, *DSCD*, 1918, vol. II, pág. 455.

El hecho de que el Poder Ejecutivo reabriera el debate constitucional —no obstante contar con la mayoría en la Cámara Baja— parece revelar que su actitud no obedecía meramente a un cálculo político para eludir a la oposición. Quizá por ello, la Comisión de Negocios Constitucionales decidió responder en el mismo terreno en el que el presidente había colocado el conflicto. La defensa estuvo, significativamente, a cargo del diputado radical Vicente C. Gallo:

El Poder Ejecutivo aparece atribuyéndose en el caso ocurrente y por deducción lógica en los demás que ocurran, la facultad de rever las resoluciones de las cámaras a los efectos de resolver si los informes y las explicaciones que ésta solicita son, a juicio de aquél, procedentes o no (...) Comprendo que los hombres puedan incurrir en error, en exageración... pero el hecho de que existe ese peligro, ...no sería razón suficiente para atribuir la facultad de rever al Poder Ejecutivo, el cual a su vez se hallaría expuesto a los mismos inconvenientes (...) Y entre que la Cámara corra el riesgo de equivocarse ella ejercitando una facultad suya por la Constitución, a que la Cámara quede subordinada a la consecuencia de los errores posibles de otro poder al considerar sus resoluciones, me parece que para la Cámara no puede haber duda en la opción: tiene que reivindicar para sí, en su integridad, la facultad que la Constitución le atribuye de solicitar los informes y las explicaciones que ella, la Cámara, estime convenientes²⁰.

En efecto, tal fue la posición de la Cámara de Diputados: al someterse la declaración a votación nominal fue aprobada por todos sus miembros con la única excepción del diputado radical Delfor del Valle²¹.

Presumiblemente irritado por la censura de sus propios correligionarios, Yrigoyen decidió tener la última palabra. Las interpelaciones, escribió al Congreso, están "inspiradas en móviles políticos", en tanto el derecho de interpelación ha sido introducido en la Constitución para asistir la tarea legislativa. El Congreso, continuaba el presidente, "no tiene facultad... para reprochar ni corregir los actos del Poder Ejecutivo que sólo pueden ser juzgados... con las formalidades del juicio político"²².

Si Vuestra Honorabilidad se pretende con facultades para que el Poder Ejecutivo le dé cuenta del resultado de las medidas tomadas en la Universidad de Córdoba, y aún reclama más, que le diga lo que se propone hacer en adelante, Vuestra Honorabilidad ejerce un dominio superior que en manera alguna tiene visos de justificación ni de explicación siquiera, ante la división de poderes (...) Si el Poder Ejecutivo hubiera consentido en esa exigencia, Vuestra Honorabilidad pronunciándose sobre el caso ocurrente la hubiera aprobado o desaprobado, con lo que hubiese ejercitado una superintendencia sobre el Poder Ejecutivo que perdiendo así su identidad propia, quedaría subordinado y por tanto dejaría de ser un poder para convertirse en una autoridad dependiente de Vuestra Honorabilidad²³.

El presidente concluyó su declaración en el tono ya familiar de este período:

²⁰ Vicente C. Gallo: *Desde la tribuna*, Buenos Aires, 1934, pág. 207.

²¹ *DSCD*, 1918, vol. IV, pág. 202.

²² En RODRIGUEZ YRIGOYEN, op. cit., pp. 224-227.

²³ *Ibid.*

Vuestra Honorabilidad ha incurrido... en censuras que no ha debido pronunciar porque no tenía facultad política para hacerlo ni llegará jamás a tener mayor celo ni probidad por los intereses públicos que el Poder Ejecutivo²⁴.

Con este mensaje, el conflicto que oponía al Poder Ejecutivo y al Congreso quedaba expuesto sin ambigüedad. El presidente entendía que se subordinaba a la legislatura si consentía en facilitarle la información que le era solicitada: no veía en ello un medio para promocionar sus políticas ante la opinión pública. De allí que los comentarios críticos a su gestión lejos de ser aportes eventualmente útiles para la toma de decisiones equivalieran a censuras inadmisibles que debían, a su turno, ser desconocidas.

Desde 1919 y hasta el final de la presidencia la Cámara de Diputados aprobó 18 interpelaciones. En sólo tres ocasiones los ministros accedieron al pedido; cinco interpelaciones fueron contestadas por escrito y el resto no recibió respuesta alguna. En una oportunidad, el ministro cuya presencia había sido requerida por la Cámara asistió a ella pero tan sólo para expresar la conocida posición del Poder Ejecutivo respecto del derecho de interpelación. Una vez pronunciada su breve declaración, el ministro se retiró del recinto²⁵.

Un último incidente que merece ser comentado se produjo en 1921, cuando el presidente negó una vez más el derecho del Congreso a controlar la actividad del Ejecutivo. Los argumentos son ya conocidos:

Una vez más Vuestra Honorabilidad me impone la ingrata exigencia de reiterarle mi categórico desconocimiento a sus pretendidas facultades constitucionales para erigirse en contralor del Poder Ejecutivo y reclamarle exponga los motivos por los cuales no ha cumplido una ley (...) Compenetrado de mi alta función y de las determinantes históricas del grandioso movimiento de opinión que represento, cuya finalidad es la realización de una obra reconstructiva de inconstitucionalidad moral y política, no puede, no debe acceder a desvíos que importarían una renuncia a tan sagrados mandatos y de lo que jamás me haré solidario. Niego pues... a Vuestra Honorabilidad la pretendida atribución que invoca erigiéndose hasta con la agravante de ser una simple rama de un poder, en superintendente de otro poder que lo es completo (...) ²⁶.

Significativa fue esta vez la reacción en el Congreso. La Comisión de Negocios Constitucionales consideró que:

Infringiría grave ofensa a los principios democráticos que determinan su existencia y menospreciaría al pueblo de la República cuya representación ejerce por elección directa y universal si consintiera en aceptar, ni como enunciado teórico, ni como episodio circunstancial, los conceptos y los términos del referido mensaje del Poder Ejecutivo²⁷.

La posición defendida por Vicente Gallo tres años atrás no contó ahora con el mismo respaldo en la bancada radical. Durante el debate, el líder del bloque mayoritario, León Anastasi, dejaba entrever que la UCR

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Véase *DSCD*, 1918-1919, vol. VI, pp. 304-305.

²⁶ Mensaje del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, *DSCD*, 1921, vol. II, pp. 437-438.

²⁷ Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales, *DSCD*, 1921, vol. II, pág. 604.

comenzaba a comprender el mensaje de su líder: "Si es que estamos sometidos a la ley de las mayorías —sostuvo—, ¿cómo se puede pretender que sea una minoría la que oriente la política del Poder Ejecutivo, la que le dé reglas de conducta, la que le dé normas a sus actos, en su oportunidad o en su inoportunidad?"²⁸

La controversia alrededor de la interpelación parlamentaria puso de manifiesto un conflicto central para la suerte del experimento democrático inaugurado en 1916. Es nuestra opinión que *los argumentos utilizados por las partes en pugna no pueden ser vistos apenas como argucias retóricas destinadas tan sólo a dotar de un ropaje más digno a la más elemental lucha por el poder*. La discusión sobre el derecho de información asentado en el art. 63 de la Constitución se colocó más allá del enfrentamiento previsible entre gobierno y oposición para proyectarse en el plano ideológico. *Allí se confrontaron dos concepciones excluyentes acerca de los principios en torno de los cuales debía organizarse el nuevo régimen político*.

Tomando en primer término los argumentos constitucionales invocados, la Cámara de Diputados, por un lado, y el Poder Ejecutivo, por otro, siguieron líneas de interpretación divergentes. La Cámara de Diputados se atuvo tanto a la letra del art. 63 como a los antecedentes históricos en la materia. Ambas fuentes tendían a favorecer una visión más amplia del papel que le cabía al Congreso en el esquema constitucional, no sólo como cuerpo legislativo sino como órgano de control. Si en el pasado las prácticas fraudulentas habían contribuido a oscurecer esta última función, la reforma electoral venía ahora a darle plena vigencia, asegurando la representación de las minorías dentro del sistema institucional. La interpelación parlamentaria constituía precisamente uno de los mecanismos de los que disponía el Congreso para ejercer aquel papel y así lo entendió la mayoría en la Cámara de Diputados —aunque, como hemos visto, con menos entusiasmo hacia el final de la primera presidencia de Yrigoyen.

El Poder Ejecutivo, por su parte, recurrió a una concepción rígida de la división de poderes según la cual cada una de las tres funciones gubernamentales debía recaer sobre otras tantas instituciones específicas. Esto le permitió sostener que el Congreso era un cuerpo exclusivamente legislativo y, por lo tanto, la información que la presidencia estaba autorizada a proveerle debía vincularse necesariamente con dicha actividad. Obviando las dificultades de interpretación que trae aparejada la doctrina presidencial —¿cuáles son los criterios para determinar qué es o deja de ser objeto de legislación?—, no parece exagerado afirmar que ni el texto de la Constitución, ni su espíritu, como tampoco las prácticas anteriores, abonaban la posición sostenida por Yrigoyen. Lo que en este contexto merece subrayarse es que al negarle legitimidad a los mecanismos implícitos de control —como lo era la interpelación parlamentaria— para admitir tan sólo los explícitos —el juicio político—, el Poder Ejecutivo protegía sus actos detrás de la impunidad con la que la Constitución había formalmente dotado al

²⁸ DSCD, 1921, vol. II, pp. 614-615.

cargo presidencial. Al no pesar sobre sus decisiones la amenaza del juicio político, el presidente podía tomarse libertades, como de hecho las tomó, que excedían indudablemente sus poderes.

La oposición, por su lado, no se limitó tan sólo a apoyar la tesis de la autonomía del Congreso sino que reivindicó lo que consideraba constituían los valores implícitos en la Carta Fundamental y en la reforma electoral. Para esta visión el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de las minorías era un punto esencial del ordenamiento político. Considerada retrospectivamente, conociendo el posterior desarrollo de los acontecimientos, es legítimo dudar de la sinceridad con la que los grupos conservadores y sectores del radicalismo se presentaron como defensores de la Constitución y las instituciones republicanas. Es más difícil, en cambio, sospechar de la autenticidad con la que los socialistas —y no necesariamente aquellos que más tarde crearon el Partido Socialista Independiente— se preocuparon en afirmar los derechos de la oposición, dando pruebas de su vocación parlamentaria. Precisamente fueron sus representantes en la Cámara de Diputados los que más pedidos de interpelación formularon al gobierno de Yrigoyen. Este hecho es explicable puesto que era una de las pocas instancias con las que contaba para hacer oír su voz desde las esferas de gobierno. Esta presencia era tanto más necesaria cuanto que el Partido Socialista competía con la UCR por el electorado de la Capital Federal. En lo que respecta a los conservadores, ellos contaban aún con la poderosa arma del Senado.

Así planteado el conflicto en su doble faz: institucional (Poder Ejecutivo-Congreso) e ideológico (radicalismo-oposición), ¿qué posibilidades de resolución poseía dentro del marco constitucional? La intervención federal ofrece una respuesta.

La intervención federal

Si se tienen en cuenta las bases ideológicas del conflicto planteado a propósito de la interpelación parlamentaria se comprenderá fácilmente la razón por la cual la intervención federal se convirtió en una de las herramientas predilectas del presidente Yrigoyen. Para ello es preciso considerar los aspectos que a continuación detallamos.

En primer término, el principio federal adoptado por los constituyentes argentinos, en comparación con su modelo estadounidense, limitó notablemente la autonomía política de las provincias. Esta observación se desprende de la lectura del ambiguo párrafo inicial del art. 6: "El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno..."²⁹. Nada aclaraba el texto respecto de las circunstancias bajo las cuales la forma republicana de gobierno se consideraría amenazada como tampoco señalaba quién debía decidir —entre los órganos que inte-

²⁹ El texto completo del art. 6 es el siguiente: "El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones externas, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".

graban el gobierno federal— si lo estaba. Es cierto que la vaguedad del art. 6 podía haber sido subsanada, con mayor o menor precisión, por una ley del Congreso o mediante jurisprudencia sentada por la Suprema Corte. Pero cuando el Congreso sancionó leyes en la materia fueron vetadas por el Poder Ejecutivo, y cuando la cuestión llegó a la Suprema Corte, ésta denegó su competencia, declarando la intervención federal “cuestión política”³⁰. De este modo la decisión de intervenir invocando la cláusula inicial del art. 6 quedaba librada a la discrecionalidad de las autoridades centrales, quienes incluso podían tomarla sin requisición de los gobiernos provinciales.

A la discrecionalidad se le suma un segundo aspecto: la arbitrariedad. Esta se originaba en la particular posición del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo. La práctica concedió a ambos órganos de gobierno la facultad de sancionar la intervención, pero el Poder Ejecutivo se encontraba en una situación más ventajosa para lograr sus propósitos. Nada impedía que el presidente decretara una intervención federal sin consultar al Congreso; bastaba con que lo hiciera durante el receso parlamentario. Tampoco mediaba la obligación de solicitar la aprobación de la legislatura cuando ésta reanudaba sus deliberaciones. En cambio, de ser el Poder Legislativo quien tomara manos en el asunto, sus iniciativas sí estaban sujetas a la opinión del presidente. Este siempre podía recurrir al veto para expresar su desaprobación. En dicho caso, a menos que contara con un Congreso hostil en sus dos terceras partes, el presidente se hallaba en condiciones de imponer su voluntad.

Un último aspecto que conviene destacar hace referencia a los fines políticos perseguidos con las intervenciones federales. Uno de sus principales objetivos fue la búsqueda de aliados en las provincias y se explica por la participación de éstos en la formación del gobierno central. Constitucionalmente, cada provincia formaba un distrito electoral; en él se elegían tanto a los integrantes de las Juntas de Electores para presidente y vicepresidente como a los diputados nacionales. Además, las legislaturas locales tenían a su cargo la elección de los dos senadores que representaban a cada provincia en el Congreso de la Nación. De aquí la importancia de las elecciones nacionales y provinciales y la posibilidad de supervisarlas y manipularlas por medio de la intervención. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la intervención federal ponía a disposición de las autoridades nacionales, en especial del presidente, recursos muy valiosos. Al no estar formalmente delimitada la actividad del enviado del Poder Ejecutivo a las provincias, el interventor federal podía constituirse en un simple mediador entre las partes en conflicto o bien convertirse en una suerte de gobernador supremo, de existir un decreto de disolución de los poderes locales. En estas circunstancias, los recursos políticos de las provincias, sobre todo fuentes de patronaz-

³⁰ El primer veto presidencial a una ley que regulaba la intervención federal fue el de Domingo F. Sarmiento, en 1869; el segundo, tuvo lugar bajo la presidencia de Victorino de la Plaza, en 1916. El fallo de la Suprema Corte al que hacemos referencia es el de “T. M. Cullen c/ B. Llerena”, 7 de setiembre, 1893.

go y aparato administrativo, quedaban bajo su control. Estos probaron ser sumamente útiles para el éxito de la empresa intervencionista³¹.

La intervención colocaba, pues, a las provincias en una relación de subordinación respecto del poder central. Al mismo tiempo, dejaba las puertas abiertas a la discrecionalidad e incluso arbitrariedad del Poder Ejecutivo, vistas las escasas posibilidades de ejercer algún tipo de control sobre sus decisiones. Un presidente como Yrigoyen, tan decidido a cuestionar la legitimidad de mecanismos tendientes a limitar sus poderes, se sintió naturalmente inclinado a recurrir a un dispositivo constitucional que se ajustaba muy bien a su particular visión política y a sus objetivos más inmediatos. Se trataba de devolverle al pueblo de las provincias los derechos usurpados por los gobiernos fraudulentos. El principio invocado era, naturalmente, el de la “reparación nacional”. Pero se trataba también y sobre todo de obtener el poder para el radicalismo y de consolidar el liderazgo del Ejecutivo sobre él.

Hemos comentado al principio de este trabajo que las elecciones de 1916 le dieron a la UCR una victoria parcial pues la oposición conservaba aún la mayoría en ambas cámaras del Congreso. Aunque a partir de 1918 sólo el Senado quedó en manos de los sectores conservadores, los efectos continuaban siendo los mismos: la oposición gozaba de un poder de veto en el proceso de decisiones. En consecuencia, una de las principales inquietudes de Yrigoyen, una vez en el poder, fue la de revertir la desfavorable situación en la que se encontraba su gobierno. Para ello, el partido Radical debía desplazar a la vieja elite de los gobiernos de provincia —que controlaban en su gran parte— para intentar obtener su propia mayoría en las legislaturas locales. Nada más apropiado, entonces, que recurrir a la intervención federal con la mirada puesta en la futura composición del Senado. Dadas estas circunstancias, poca sorpresa causa el número récord de 19 intervenciones federales sancionadas bajo la presidencia de Yrigoyen³². Con la excepción de Santa Fe, el resto de las provincias —trece— se vieron sometidas por lo menos una vez a la intervención del gobierno nacional.

Asimismo, los números son harto elocuentes respecto de la preeminencia del Poder Ejecutivo: 15 intervenciones fueron decididas por decreto presidencial y sólo 4 contaron con el concurso del Congreso³³. Las razones de este predominio son obvias: Yrigoyen no podía contar con el respaldo del Senado para llevar adelante sus planes intervencionistas. Es comprensible entonces que éste se convirtiera en otro ámbito de conflicto entre Yrigoyen y la oposición. Desde un principio el presidente no ocultó sus intenciones de evitar la interferencia del Congreso en el uso de esta facultad: la intervención federal a la provincia de Buenos Aires —abril de 1917— se sancionó una semana antes de que el Congreso iniciara sus sesiones ordina-

³¹ Un análisis de la intervención federal bajo los gobiernos conservadores se encuentra en Natalio BOTANA, op. cit., cap. 5.

³² Compárese dicha cifra con las 40 intervenciones sancionadas entre 1880 y 1916.

³³ Materiales para la reforma constitucional, *La intervención federal*, Comisión de Estudios Constitucionales, Buenos Aires, 1957.

rias. Asimismo, la primera intervención a la provincia de Mendoza —diciembre de 1917— se decretó dos días antes de que el presidente convocara al Congreso a sesiones extraordinarias. Pero quizá la demostración más clara de desdén hacia el cuerpo legislativo haya sido la intervención a San Luis, sancionada por Yrigoyen en los primeros días del mes de mayo cuando, constitucionalmente, debía haberse iniciado el período legislativo³⁴. En vano las voces de la oposición se alzaron para juzgar el hecho como una grave violación de los privilegios y prerrogativas parlamentarias³⁵.

Igualmente, Yrigoyen vetó los pocos intentos realizados por el Congreso para circunscribir la intervención del gobierno central a las provincias. Cuando la oposición contaba aún con la mayoría en ambas cámaras, vetó dos leyes: una que regulaba la intervención a Buenos Aires y otra que declaraba la intervención a Córdoba. En este último caso, el presidente rechazó la ley aduciendo lo limitado de sus alcances; esperó el receso parlamentario para sancionar luego un decreto que le aseguraba mayor libertad de manobra³⁶. El último veto, en 1921, recayó sobre una ley que fijaba el calendario electoral para la provincia de San Luis, intervenida hacía ya más de dos años. Al justificar la decisión, Yrigoyen no ocultó su disgusto ante la actitud del Congreso, seguramente porque la medida había contado con la aprobación de sus correligionarios:

No puedo dejar pasar en silencio la nueva irreverencia que implica esa imposición en el proyecto de ley, sobre todo por su sentido deliberativo y por los juicios que indujeron a su sanción que provocan en mi espíritu una repulsa a la que no puedo sustraerme³⁷.

A pesar de que la provincia de San Luis permanecía intervenida desde 1919, el presidente no estaba dispuesto a tolerar que se sospechara de sus intenciones. Como lo indicara en el mismo mensaje, sabía “perfectamente bien” que no era un “gobernante de orden común” sino “un mandatario supremo de la nación para cumplir las justas aspiraciones del pueblo argentino”. El presidente reclamaba confianza en la naturaleza extraordinaria de su liderazgo antes que deferencia respecto de mecanismos institucionales recelosos de un poder sin controles. Naturalmente, la perspectiva presidencial no era compartida por la oposición. Pero frente a una intervención por decreto, que le presentaba una situación *de facto*, ésta carecía de canales efectivos para desempeñar una función supervisora.

No fueron estas las únicas manifestaciones de la escasa cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. A título ilustrativo puede mencionarse la demora incurrida por el presidente en implementar la ley del Con-

³⁴ Cuando se sancionó el decreto de intervención, el 8 de mayo de 1919, el Congreso no había iniciado aún sus sesiones ordinarias.

³⁵ Véanse las discusiones suscitadas en la Cámara de Diputados entre junio y julio de 1919.

³⁶ Véase el mensaje presidencial que acompaña el veto a la ley de intervención a Córdoba, en RODRIGUEZ YRIGOYEN, op. cit., pág. 192.

³⁷ Mensaje presidencial a la Cámara de Diputados, DSCD, 1921, vol. V, pp. 17-19.

greso que intervenía la provincia de San Juan. Pasaron tres meses antes de que Yrigoyen decidiera dar cumplimiento a la ley y enviara al interventor federal. Interin, fue asesinado Amable Jones, uno de los gobernadores de San Juan (la provincia se hallaba en la particular situación de poseer dos aspirantes al cargo)³⁸.

Garantizada la impunidad de sus decisiones, Yrigoyen procedió sin dificultades a fijar amplios criterios para determinar los alcances de su política intervencionista. De acuerdo con las directivas del Poder Ejecutivo debía procederse, por un lado, a renovar “todos los poderes ilegítimos” y, por otro, a procurar el mantenimiento “de los constituidos legalmente”³⁹.

Los gobiernos provinciales ilegítimos eran, por definición, aquellos controlados por los grupos conservadores. La “reparación nacional” debía alcanzarlos ya que el pueblo “al plebiscitar su actual gobierno legítimo” había puesto “la sanción soberana de su voluntad a todas las instituciones de hecho y a todos los poderes ilegales”⁴⁰. Consecuentemente, las diez provincias en manos conservadoras fueron sometidas a la intervención federal⁴¹. Todas fueron puestas en vigor mediante decreto y, con la sola excepción de Mendoza, el resto de las provincias vio disueltos sus poderes ejecutivo y legislativo y, algunas, la independencia del Poder Judicial amenazada. Sólo tres de estas intervenciones fueron solicitadas por las propias autoridades locales⁴².

El Poder Ejecutivo no demoró en atribuirse en forma exclusiva el papel de guardián del quehacer político provincial. “La autonomía pertenece al pueblo —escribió el ministro del Interior al gobernador bonaerense Marcelino Ugarte— y es para el pueblo, no para los gobiernos”⁴³. Siendo el presidente el verdadero representante del pueblo, no sólo estaba autorizado a juzgar la legitimidad de origen de los gobernantes —esto es, si habían o no accedido al poder a través de elecciones fraudulentas— sino el modo en que éstos ejercían sus poderes constitucionales: “El Poder Ejecutivo considera que es su más alto deber tutelar la vida política en los estados federales”⁴⁴.

Las intervenciones a las administraciones radicales recibieron, de

³⁸ Un estudio más pormenorizado de este episodio puede encontrarse en Celso RODRIGUEZ: *Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1979.

³⁹ Mensaje del presidente Yrigoyen al gobernador de Córdoba, 24 de febrero, 1919, en *Memorias del Ministerio del Interior 1918-1919*, pág. 66.

⁴⁰ Considerandos del decreto de intervención a la provincia de Buenos Aires, en *Memorias del Ministerio del Interior 1916-1917*, pág. 50.

⁴¹ Las provincias intervenidas fueron: Buenos Aires (mayo, 1917); Corrientes (noviembre, 1917); Mendoza (noviembre, 1917); Jujuy (diciembre, 1917); La Rioja (abril, 1918); Catamarca (abril, 1918); Salta (abril, 1918); San Luis (mayo, 1918); Santiago del Estero (octubre, 1918) y San Juan (octubre, 1919).

⁴² La solicitaron los gobernadores de Corrientes y San Luis y, conjuntamente, la legislatura y el gobernador de Jujuy.

⁴³ En *Memorias del Ministerio del Interior 1916-1917*, Buenos Aires, pág. 40.

⁴⁴ En los considerandos del decreto de intervención a la provincia de Corrientes. En *Materiales para la reforma constitucional*, op. cit. pág. 316.

acuerdo con lo anticipado, un tratamiento diferente. Siete de las nueve intervenciones que afectaron a los gobiernos de procedencia radical fueron solicitadas por las autoridades locales; las únicas cuatro leyes de intervención sancionadas durante el primer gobierno de Yrigoyen afectaron al conjunto de provincias que estamos comentando⁴⁵.

Los conflictos en los que se vieron envueltas estas provincias tuvieron un origen común: los partidos radicales provinciales se encontraban, las más de las veces, divididos internamente; esa división afectaba la relación de fuerzas respecto de los partidos de la oposición, modificando, en consecuencia, la distribución del poder en las legislaturas locales. Un conflicto típico se producía cuando una de las facciones radicales decidía aliarse con la oposición y, al formar una nueva mayoría, dejaba al gobernador sin apoyo legislativo. Para superar esta situación, los gobernadores procedían habitualmente a clausurar la legislatura, provocando así una crisis institucional que daba paso de inmediato a un pedido de intervención. Teniendo como telón de fondo este tipo de conflictos, Yrigoyen enfrentaba una delicada tarea pues debía arbitrar entre las facciones en pugna. En estos casos, la intervención federal estaba llamada a actuar allí donde el carisma del presidente no había logrado prevenir la emergencia de rivalidades insolubles entre sus partidarios.

No siempre estas intervenciones concluían con la instalación de un gobierno afín a la línea oficial. Los casos más conocidos fueron los de San Juan y Mendoza. Pero, bajo ciertas circunstancias, su sola amenaza actuaba como eficaz mecanismo persuasivo. Así, por ejemplo, el problema planteado en la provincia de Buenos Aires finalizó en 1921 con la renuncia del gobernador radical José Crotto. Seriamente amonestado por el Poder Ejecutivo —“si bien es cierto que ha surgido del pueblo, no es menos exacto... que V.E. se ha apartado de él”—, Crotto apeló al Congreso⁴⁶. El propósito de recurrir a una institución cuya indefensión para ofrecerle amparo no podía desconocer se explica quizá como un gesto simbólico. Por lo menos le permitió dejar constancia de ser víctima de una atribución, de un “poder único y exclusivo” que se cernía “como una inmensa amenaza sobre los estados haciendo de sus gobernadores, titulares precarios; de sus instituciones, débiles reglamentos y del poder ejecutivo, un poderoso tutor, dueño de las autonomías y providencias de las libertades públicas”⁴⁷.

La discrecionalidad y arbitrariedad puestas a disposición del Ejecutivo quedaron reflejadas también en otros hechos. Así, por ejemplo, cuando Yrigoyen vetó la ley del Congreso llamando a elecciones a la provincia de Buenos Aires, ya intervenida, adujo que la fecha propuesta por el Congreso no se ajustaba a la Constitución provincial: “...el Poder Ejecutivo entiende

que la intervención federal no puede en modo alguno alterar el régimen constitucional de los estados en que ella se practique y la ley dictada por Vuestra Honorabilidad produciría esa consecuencia”⁴⁸. Pero, al tratar los problemas constitucionales planteados por la intervención a La Rioja cambió de opinión. El nuevo interventor a la provincia informó al presidente que, en su opinión, las elecciones practicadas bajo la intervención anterior eran nulas por haberse aplicado la ley nacional de elecciones en lugar de la ley provincial. En esta oportunidad, Yrigoyen no pagó tributo a las instituciones provinciales y respondió al interventor: “No se puede... argumentar, moral ni jurídicamente con la autonomía de los estados para sostener la aplicación actual de las leyes del pasado. La autonomía es la que recién ahora se ha de consagrar y cuando ello se consiga, habrá llegado el momento de amparar sus gobiernos y respetar sus leyes”⁴⁹. Atribuyéndose funciones que normalmente corresponden al poder judicial, Yrigoyen sostuvo que la ley electoral de la provincia era anticonstitucional pues otorgaba el voto a los varones nativos mayores de 21 años, en tanto la ley nacional prescribía los 18 años.

Esta misma provincia fue protagonista de otra maniobra política del Poder Ejecutivo central. Dos meses después de intervenida, La Rioja fue convocada a elecciones generales. Este era el procedimiento con el que habitualmente concluían las intervenciones, esto es, instalando nuevas autoridades provinciales. A pesar de haberse realizado los comicios, el Poder Ejecutivo postergó en un año y medio la aprobación de los resultados electorales. Tan sólo en marzo de 1920 La Rioja logró instalar un gobierno radical. Mientras tanto, las facciones radicales riojanas, como lo explicara Matías Sánchez Sorondo ante una resignada Cámara de Diputados, se empeñaron trabajosamente en ponerse de acuerdo para la designación del gobernador⁵⁰.

Para concluir, la intervención a Mendoza proporciona otro ejemplo del tenor de lo que hemos estado comentando. Este caso demuestra que el presidente no estaba siempre dispuesto a dar crédito a los informes de los “comisionados nacionales”. Estos funcionarios, creados por Yrigoyen, tenían por misión analizar la situación política en las provincias. A pedido del partido Radical de Mendoza, Yrigoyen designó a Diego Saavedra para estudiar in situ las acusaciones formuladas por los radicales contra las autoridades conservadoras. Pasadas varias semanas, el comisionado presentó su informe. Las quejas de los radicales, sostuvo, se debían ante todo a “la ofuscación que produce el apasionamiento de la lucha”, concluyendo que la forma “representativa, republicana y federal de gobierno” no se hallaba “subvertida y la acción de los partidos se desarrolla de acuerdo con la constitución y las leyes”⁵¹. No era esto lo que el presidente quería oír. Antes de dar a publicidad el informe del comisionado, Yrigoyen decidió intervenir la provincia de Mendoza sosteniendo que “faltan las garantías primordiales

⁴⁵ Las provincias de origen radical intervenidas fueron las siguientes: Córdoba (noviembre, 1917); Tucumán (diciembre, 1917 y noviembre, 1920); Mendoza (diciembre, 1918, y agosto, 1920, ley 11.039); San Juan (marzo, 1921, ley 11.112, y setiembre, 1921, ley 11.168); Salta (setiembre, 1921, ley 11.169) y Jujuy (diciembre, 1921).

⁴⁶ En *Memorias del Ministerio del Interior 1920-1921*, pp. 129-130.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 136.

⁴⁸ En *Memorias del Ministerio del Interior 1917-1918*, vol. 1, pág. 104.

⁴⁹ En RODRIGUEZ YRIGOYEN, op. cit., pág. 201.

⁵⁰ Véase Matías SANCHEZ SORONDO: *Historia de seis años*, Buenos Aires, s.f., cap. 5.

⁵¹ Citado en Celso RODRIGUEZ, op. cit., pág. 49.

e indispensables para que el pueblo pueda manifestar su voluntad soberana en la elección de sus mandatarios y no existe la posibilidad de hacer efectiva la forma republicana, representativa de gobierno"⁵².

La intervención federal siempre formó parte del arsenal político del Poder Ejecutivo y en esos términos se la utilizó bajo los gobiernos conservadores. Desde este punto de vista, la presidencia de Yrigoyen no fue una excepción. La variedad y naturaleza contradictoria de los argumentos invocados para justificar las intervenciones federales sólo ratifica el carácter político de éstas. Sin embargo, donde Yrigoyen innovó fue en el uso extensivo y abusivo que hizo de ellas, con importantes consecuencias en lo que respecta a la concentración del poder en el Ejecutivo y a las perspectivas mismas de consolidación del régimen político.

Hemos señalado en otro párrafo que el plan intervencionista de Yrigoyen carecía de respaldo en el Congreso. Podría pensarse que esta circunstancia actuaría como factor de moderación, pero sucedió todo lo contrario. Yrigoyen aplicó una estrategia de shock —diez intervenciones en los primeros dos años de gobierno— destinada a afectar las posiciones de los conservadores en las provincias. Poco espacio dejaba para la duda: no sin fundamento se consideró que lo que en definitiva se proponía el presidente era asegurarle al radicalismo una posición monopólica en el gobierno. Para lograrlo, el poder de las minorías —que en la especial coyuntura del período se traducían, como hemos dicho, en poder de veto— era soslayado a través de una mutación del equilibrio constitucional; en el gobierno de Yrigoyen, la intervención federal pasaba a convertirse de poder concurrente en atribución casi exclusiva del Poder Ejecutivo. Por esta razón, el mayor peso de los argumentos de la oposición se dirigió menos a cuestionar la legalidad de las medidas, difícilmente objetable por otra parte, que a poner en duda su legitimidad. El tema recurrente fue la naturaleza autocrática de las disposiciones presidenciales, la ausencia de deliberaciones en el proceso de formación de las decisiones públicas.

Como recurso para afirmarse en el poder, la intervención federal era sin duda un medio ideal. No puede sostenerse, sin embargo, que sirviera igualmente para consolidar al régimen en formación. Obtener el poder y mantenerse en él no son procesos sustituibles. El desplazamiento drástico y metódico de la oposición a lugares cada vez más marginales del espectro político contribuía a erosionar la fuerza legitimante del nuevo gobierno, sospechoso de procurar la autoafirmación y autoconsolidación de los radicales en el poder.

Conclusión

Puede concebirse a la ley Sáenz Peña como aquella que intentó sentar las bases de un nuevo compromiso institucional fundado en el pleno reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos, así como en el de las minorías a participar en la gestión de gobierno. Con su sanción se procuró a-

⁵² Considerandos del decreto presidencial por el que se interviene la provincia de Mendoza, en *Materiales para la reforma constitucional*, op. cit., pp. 317-318.

justar un marco normativo —hasta entonces insuficiente— a fin de encauzar el pasaje de un régimen oligárquico a uno democrático. En el centro de esta operación estaba la búsqueda de la participación institucional de la Unión Cívica Radical, que se había negado sistemáticamente a cualquier entendimiento con la elite gobernante, optando, en cambio, por la abstención electoral y la actividad conspirativa.

Los cambios introducidos en la legislación electoral se propusieron, por un lado, dar satisfacción a la reivindicación en torno de la que el radicalismo había plasmado su identidad como fuerza política: la libertad del sufragio. Garantizada la libre emisión del voto perdían justificación las tácticas revolucionarias del partido. Por otro, la adopción del sistema delista incompleta puso de manifiesto la voluntad de los grupos dirigentes reformistas de asegurar la presencia de la oposición en el gobierno. De ese modo, se respondía al malestar existente sobre la distribución del poder político, el cual, bajo el imperio del fraude, se hallaba concentrado en manos de la vieja clase gobernante.

Producida la renovación presidencial de 1916, que le otorgó el triunfo a Hipólito Yrigoyen, el carácter mismo de la transformación que se pretendía impulsar se constituyó en un nuevo e inesperado problema. El radicalismo, formado como partido antisistema bajo la dominación oligárquica, no abandonó esa postura una vez en el gobierno. Los fundamentos mismos de las reglas institucionales vigentes comenzaron a ser objeto de interpretaciones divergentes entre radicales y conservadores, creando profundas tensiones en el experimento democrático iniciado en 1912.

Así, las vicisitudes de la interpelación parlamentaria nos han revelado la existencia de un conflicto de valores políticos. La democracia no constituía un ideal en cuya definición coincidieran los principales actores del período; por el contrario, se delinearon los perfiles de dos concepciones incompatibles. Por otro lado, el estudio de la interpelación parlamentaria y del recurso a la intervención federal sirvió para mostrar cómo esa oposición de principios se expresó en el plano institucional. Atendamos a esa interrelación.

La posición sostenida por el presidente Yrigoyen en sus mensajes era tributaria de una concepción de democracia más próxima al tipo plebiscitario. De ella consideramos pertinente retener: la teoría del mandato invocada y la visión excepcional del rol del presidente.

La teoría del mandato esgrimida por Yrigoyen descansa sobre una noción de la representación en la que se vincula elecciones con autorización. Esta vinculación puede entenderse de diversas maneras, las cuales, a su turno, afectan la legitimidad de las decisiones del gobierno. Una cuestión central es la de establecer quién es el que autoriza y para qué lo hace. El quién puede hacer referencia a grupos, organizaciones o bien a una entidad colectiva más amplia, como el pueblo, que oficia de autorizante. El para qué puede o no hacer referencia a contenidos concretos. Si lo hace se tratará de un mandato delegado; por éste el representante está sujeto a instrucciones específicas de sus representados. En el caso en que no se definan contenidos concretos, estamos ante un mandato libre, en el cual el representante actúa de acuerdo con su leal saber y entender.

Como hemos procurado indicar en este trabajo, Yrigoyen se concebía como ejecutor de un mandato encomendado por el pueblo. Pero, dada la ausencia en el partido Radical de una plataforma electoral —coherente con su propósito de ser un movimiento antes que un partido—, el mandato se convertía, de hecho, en una transferencia de la voluntad del pueblo en favor del Poder Ejecutivo. De donde se concluye que Yrigoyen había sido autorizado por el pueblo para actuar según los dictados de su conciencia.

Este razonamiento no agota, sin embargo, la lógica de la concepción de Yrigoyen. Es preciso, además, encontrar razones para el acto de desprendimiento que realiza el pueblo a los efectos de garantizar que el ejercicio del poder sea democrático, esto es, que el elegido responda efectivamente a los deseos de sus electores. Esas razones Yrigoyen las busca —y las encuentra— en las características extraordinarias de aquél que es depositario de la voluntad popular. El presidente procuró definirse a sí mismo como la personificación de los valores del pueblo, su líder por excelencia, el guardián del interés nacional y, sobre todo, como un apóstol llamado a cumplir una misión histórica.

La identidad establecida por Yrigoyen entre presidente y gobernados llevó a ver al Poder Ejecutivo como la realización de la soberanía popular. Así las cosas, el Congreso dejaba de expresar un valor democrático, *porque éste ya estaba institucionalmente expresado en el Poder Ejecutivo*, para llenar apenas una función técnica. Llevada a sus últimas consecuencias, la visión yrigoyenista debía terminar considerando al Congreso una institución obsoleta. Más aún, vista la primacía de la voluntad del pueblo personificada en el presidente, ninguna otra estructura institucional disponía de títulos para afirmarse. La voluntad popular, única e indivisible, no admite ser contradecida, como tampoco tolera obstáculos que se interpongan a la centralidad política del líder que la encarna. La única fórmula institucional reconocida por este tipo de democracia es el plebiscito.

Las creencias de Yrigoyen se tradujeron en gestos simbólicamente significativos que pusieron de manifiesto el desajuste entre su visión del orden político y las imposiciones de las normas constitucionales. Así, él sería el primer y único presidente que decidiera no concurrir —según lo establecía la tradición— a las aperturas anuales del Congreso, subrayando su desinterés por el Parlamento. Ilustrativo fue también el deslizamiento del rol y la función decisional hacia el Poder Ejecutivo. Es verdad que es siempre posible sostener que esta última tendencia no es peculiar sino intrínseca a un régimen presidencialista como el argentino. Sin embargo, la distribución del poder entre 1916 y 1922 no favorecía justamente el desarrollo de dicha tendencia. Sólo podía abrirse cauce a ella marginando a la oposición. El papel predominante del Poder Ejecutivo que en el pasado estaba garantizado por la existencia de mayorías adictas artificialmente fabricadas por el fraude, ahora se asentaba en las decisiones unilaterales del presidente.

En la visión de Yrigoyen el consenso mayoritario era el que se recogía en las urnas —para canalizarlo directamente hacia la presidencia— y no el que se lograba en el ámbito de las negociaciones en el Parlamento. Lo que colocó también a sus propios correligionarios en el Congreso frente a un dilema. En

tanto parlamentarios, los diputados radicales no podían dejar de concebirse como representantes del pueblo de las provincias y ver al Congreso como expresión de las aspiraciones políticas de la Nación. En este sentido competían con las pretensiones del Poder Ejecutivo y en más de una oportunidad reivindicaron frente a éste al Parlamento como traducción institucional de un valor democrático. A su vez, en su calidad de mayoría radical demostraron compartir el punto de vista presidencial cuando se trataba de restarle espacio político a las minorías. Su actuación en el Congreso fue generosa en malabarismos retóricos a través de los que buscaban conciliar las lealtades escindidas. Así, en la ocasión del debate alrededor de un pedido de interpelación, el líder del bloque radical, León Anastasi, defendió simultáneamente la tesis del presidente y la del Congreso: “El Parlamento —sostuvo— no tiene facultad de control... En nuestro sistema existe únicamente el contralor de la ilegalidad de los actos, el contralor de la inconstitucionalidad, el contralor de los fondos, el contralor de los gastos y recursos”; pero sólo para afirmar más adelante que “conceptúo que el Poder Ejecutivo debe proporcionar las informaciones que le sean requeridas, tanto más cuanto que esas informaciones pueden concurrir a un fin de legislación o a un fin de acusación parlamentaria”⁵³.

La oposición, por su parte, optó comprensiblemente por colocar al Congreso en el centro de su argumentación política. Esta fue, en rigor, una opción impuesta por las circunstancias puesto que el Parlamento era el lugar al que había quedado confinada su influencia en las instituciones. Pero al hacerlo, al poner el acento en el respeto a las atribuciones del Congreso, la oposición se presentó al debate envuelta en las banderas de la defensa del orden constitucional. Su prédica estuvo dirigida a subrayar que la Constitución argentina, con la separación y división de poderes, con los mecanismos de pesos y contrapesos incorporados al juego político, ponía límites ciertos a la pretensión de ejercer el monopolio de la representación popular. Desde esta perspectiva, se mostraba dispuesta a considerar legítimas sólo aquellas decisiones gubernamentales que expresaran o se hicieran cargo de la voluntad mayoritaria tal como ésta se formaba en el proceso deliberativo que tenía por sede al Congreso. Pero todas aquellas decisiones que hicieran caso omiso de ese proceso de formación del consenso a través de la institución parlamentaria estaban destinadas, a su juicio, a ser antidemocráticas por definición; lo que autorizaba a las minorías a oponerles su resistencia y su condena.

Planteada de este modo la controversia, para muchos conservadores, a quienes seguramente la necesidad hizo virtuosos, el presidente Yrigoyen estaba destruyendo “la confianza en la estabilidad de las instituciones y el temor reverencial de la Constitución”⁵⁴. Algunas, incluso, fueron más lejos y apun-

⁵³ *DSCD*, 1921, vol. II, pp. 613-617.

⁵⁴ Discurso de Matías Sánchez Sorondo, en la Asamblea inaugural de la Concentración Nacional, en SANCHEZ SORONDO, op. cit., pág. 447. La Concentración Nacional era una agrupación de partidos provinciales de origen conservador, creada para disputar las elecciones presidenciales de 1922. La integraban los partidos: Conservador de Buenos Aires; Demócrata de Córdoba; Liberal y Autonomista de Corrientes; Concentración Popular de Entre Ríos; Liberal de Mendoza; Concentración Catamarqueña; Unión Provincial de Salta; Concentración Cívica de San Juan; Liberal de San Luis; Autonomista de Santiago del Estero y Liberal de Tucumán.

taron decididamente al campo extrainstitucional. Aduciendo la violación de las normas constitucionales por parte del presidente concluyeron justificando el derecho de rebelión:

Creemos que el movimiento armado es el último procedimiento que deben emplear los ciudadanos y se justifica únicamente en circunstancias extremas, entre las que debe incluirse, en primera línea, la existencia de la dictadura. ¿Cuándo existe ésta? Cuando los mandatarios desconocen la Constitución y las leyes y violan francamente sus prescripciones...⁵⁵.

Entre las razones que llevaron a Yrigoyen a designar a un moderado como Marcelo T. de Alvear como su sucesor en la presidencia, ¿habrá estado acaso el reconocimiento de la necesidad de restaurar la confianza en las filas opositoras? Si así fuera, ¿por qué no concederle al caudillo radical la reluctante admisión de los peligros que comportaba el conflicto institucional planteado? Esta hipótesis retrospectiva bien podría servir para justificar la pertinencia del argumento que hemos avanzado en este trabajo.

RESUMEN

Este artículo se ocupa de los conflictos y las tensiones generadas por los desajustes existentes entre el marco constitucional y las creencias políticas durante la primera presidencia de Yrigoyen (1916-22).

Los resultados de las elecciones de 1916 dieron lugar a una singular distribución del poder. Mientras que la UCR accedía a la primera magistratura, la vieja élite dirigente continuaba controlando ambas ramas legislativas. Aunque en 1918 pierde el control de la Cámara de Diputados, su firme posición en el Senado le permite retener aún un poder de veto en el proceso de decisiones. Dado que la Constitución del '53 concebía al Ejecutivo y al Legislativo como poderes colegisladores, la paridad de fuerzas entre radicales y conservadores amenazaba con paralizar el aparato gubernamental.

Las estrategias posibles eran las clásicas: o se optaba por una política de cooperación o por una de confrontación. En el caso de la confrontación, se intenta transformar, ya sea al Ejecutivo o al Congreso, de poder concurrente en autoridad exclusiva. De hecho esto fue lo que sucedió, tal como es ilustrado en nuestro estudio de la interpelación parlamentaria y la intervención federal. A través del análisis de este conflicto se intenta mostrar, por un lado, que los principales protagonistas del período sostuvieron visiones opuestas acerca del régimen democrático deseable. Por otro, que ello afectó los mecanismos constitucionales poniendo a prueba su flexibilidad pero al precio de crear profundas tensiones en el sistema político.

⁵⁵ Discurso de Francisco J. Beazley, presidente de la Concentración Nacional, *La Nación*, 21 de noviembre, 1921.

SUMMARY

This article focuses on the conflicts and tensions triggered by the lack of adjustment between the institutional framework and political beliefs during H. Yrigoyen's first presidential period (1916-22).

The results of 1916 elections gave rise to a peculiar distribution of political power. While the Radical Party seized the Executive power, the traditional elite retained its majority in both legislative chambers. Even when the latter lost control of the Chamber of Deputies, in 1918, its strong placing in the Senate, allowed it to preserve a veto power.

Since the 1853 Constitution established the Presidency and the Congress as collegial powers, the balance of forces between radicals and conservatives threatened to paralyze government decisions. In order to deal with this situation, the strategies available were the classic ones: confrontation or cooperation. In the case of confrontation either the Executive or the Congress turns out as exclusive authorities instead of being concurrent powers. In fact, that was the actual outcome of the conflict, as our study of the parliamentary interpellation and the federal intervention illustrates. Through the analysis of this conflict we try to show that the main political actors held opposite views about the desirable democratic regime. Thus, the constitutional mechanisms were affected, creating deep tensions within the political system.

ESTADISTICA CRIMINAL Y ACCION POLICIAL
EN BUENOS AIRES, 1887-1914

JULIA KIRK BLACKWELDER y LYMAN L. JOHNSON*

Durante muchos años los historiadores han estudiado y discutido sobre el impacto de la urbanización sobre los cambiantes niveles y composición del crimen. Dentro de esta área sumamente amplia de estudio, muchos investigadores han tratado de evaluar las reacciones de la policía al cambio social. Las investigaciones más recientes se han centrado en los Estados Unidos y en Europa occidental. El período posterior a 1860, en el que los departamentos de policía de las principales ciudades introdujeron estadísticas uniformes sobre arrestos, atrajo el interés de muchos investigadores y sirvió de base para una serie de trabajos que trataron de analizar estos temas en forma comparada¹. Buenos Aires y otras grandes ciudades de América Latina no han sido estudiadas, a pesar de que hay similitudes muy obvias con las ciudades de rápida industrialización en Norteamérica y Europa². El presente trabajo explora las estadísticas policiales de Buenos Aires entre 1882 y 1914, consideradas como un indicador de cambios en la organización y prioridades de la policía, y comparándolo con el caso de las ciudades europeas y norteamericanas.

A partir de 1882 el Departamento de Policía de Buenos Aires comenzó a recolectar sistemáticamente los datos sobre arrestos y crímenes denunciados a la policía y a presentarlos anualmente al Director General de Estadísticas Municipales. Las estadísticas policiales aparecen en anuarios que fueron publicados con el mismo formato desde 1887 hasta 1913. Los arrestos por mantenimiento del orden sufren una declinación, índice de una menor preocupación de la policía por los desmanes públicos durante ese período,

lo cual coincide con actitudes similares en los Estados Unidos; demuestra también el uso de la policía como agentes de la estabilidad política.

Para aquellos crímenes con víctimas, los registros policiales permiten una comparación entre los observados (denunciados) y los arrestos. Si bien los registros son incompletos ya que no todas las víctimas

* Profesores asociados, Departamento de Historia, Universidad de North Carolina, Charlotte.

¹ Una colección útil de ensayos, algunos con perspectiva comparada, es la de Hugh D. GRAHAM y Ted R. GURR: *Violence in America: Historical and Comparative Perspectives, A Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence* (Nueva York, 1969). Si bien no es específicamente comparativo, el trabajo de Eric H. MONKKONEN: *Police in Urban America 1869-1920* (Cambridge, 1981) se basa en estadísticas policiales uniformes para 23 grandes ciudades de los Estados Unidos. Ted GURR y sus colaboradores estudiaron las ciudades de Calcuta, Londres, Estocolmo y Sydney. Sus resultados aparecen en *Rogues, Rebels, and Reformers: A Political History of Urban Crime and Conflict* (Beverly Hills, 1976) y en *The Politics of Crime and Conflict* (Beverly Hills, 1977). Louise S. SHELLEY ha sintetizado gran parte de la bibliografía más reciente sobre el crimen en las ciudades en *Crime and Modernization: The Impact of Industrialization and Urbanization on Crime* (Carbondale, 1981).

² Hemos publicado recientemente un artículo usando los registros policiales de Buenos Aires para documentar el impacto de la inmigración y del cambio económico sobre el crimen y la acción policial. "Changing Criminal Patterns in Buenos Aires, 1890-1914", *Journal of Latin American Studies*, 14,2 (noviembre, 1982), págs. 359-379.