

# Nueva Historia Argentina

## Tomo 6

Democracia, conflicto social y renovación  
de ideas (1916-1930)

**Ricardo Falcón**

(Director de tomo)



Editorial Sudamericana

Buenos Aires

Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

---

# ÍNDICE

Colaboradores.....	7
<b>Introducción</b> .....	11
por Ricardo Falcón.....	11
<b>Capítulo I.</b> <i>La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático</i> por Waldo Ansaldi.....	15
<b>Capítulo II.</b> <i>Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política</i> por Ana Virginia Persello.....	59
<b>Capítulo III.</b> <i>La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930</i> por Juan Manuel Palacio.....	101
<b>Capítulo IV.</b> <i>Estado, empresas, trabajadores y sindicatos</i> por Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat.....	151
<b>Capítulo V.</b> <i>Estrategias de las organizaciones empresariales para su participación política</i> por Silvia M. Marchese.....	195
<b>Capítulo VI.</b> <i>La cuestión social agraria en los espacios regionales</i> por Marta Bonaudo y Susana Bandieri.....	229
<b>Capítulo VII.</b> <i>La ciudad y la vivienda como ámbitos de la política y la práctica profesional</i> por Ana María Rigotti.....	283
<b>Capítulo VIII.</b> <i>Militantes, intelectuales e ideas políticas</i> por Ricardo Falcón.....	323
<b>Capítulo IX.</b> <i>La Reforma Universitaria</i> por Adriana R. Chiroleu.....	357
<b>Capítulo X.</b> <i>La literatura argentina durante los gobiernos radicales</i> por Claudia Rosa.....	391
<b>Capítulo XI.</b> <i>El periodismo popular en los años veinte</i> por Sylvia Saítta.....	435

---

## **CAPÍTULO 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 la 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 habían 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. Éstas 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 nucleadas 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 de un 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 aisladas.

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 tenida 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 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 inscrita 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 los rojos, de "traidores" a la 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.

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 qué 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 pronunciaban 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 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 acuñó 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 Ramón 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 planteos: 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 aplicada 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 - gobernaciones 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 concurrió durante su segundo gobierno. Ésta 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 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 interpellaciones pedidas y se realizan.

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 interpellación-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 interpellación 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.

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 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.

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 tomaron 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 desplegaban 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 máquina 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.

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, justificada 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. 40 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 que se 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 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 invocarían 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 derogarla.

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 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 sus 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.
- Aten Lascano, Luis.** *Yrigoyenismo y antipersonalismo*. BPA 164, CEAL, 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 Alvear Los nombres del poder*. FCE, 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 Plata, Buenos Aires, 1996.
- Mustapic, Ana María.** "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en *Desarrollo Económico*, v. 24, N° 92 (abril-junio., 1984):85-108.
- Persello, Ana Virginia.** "El Partido Radical, oposición y gobierno", en *Estudios Sociales*, 11,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.