

Breve descripción del proyecto.

La idea que ronda toda esta investigación es que el subsistema partidario en la Argentina corresponde a una sucesión de partidos predominantes y que a esto no es ajeno el marco constitucional. Esto exige algunas aclaraciones.

Lo que intentaré demostrar es que se ha ido estructurando un sistema partidario con un partido fuerte en el centro, cuyo ocupante cambia en el tiempo, y que necesita del dominio para evitar la dispersión inherente a nuestro sistema constitucional.

Como, básicamente, el objeto es el juego de los partidos desde lo constitucional, dejaré fuera del análisis aquellas visiones que se centran en los aspectos históricos, sociológico, funcionales o ideológicos.

Tampoco haré un análisis político o acerca del modelo de democracia. No escapa la íntima relación entre unos y otros aspectos y que, la diferenciación es puramente intelectual. Y que aún aceptada, se influyen recíprocamente; por lo que, siempre están presentes. En última instancia, el sistema de partidos y el marco constitucional, hacen al modelo de democracia. Sin embargo, pienso que tiene valor el intento de deslindar el problema, en la medida que aclare algo de una realidad única y compleja.

Desde este lugar, tentativamente, entiendo por partido predominante aquel que se las arregla para ganar y convencer acerca de su predominio durante un lapso más o menos prolongado, en un marco de otros partidos que no alcanzan a competir significativamente. Pero mi hipótesis no se refiere a un único partido predominante sino a una sucesión de diferentes y a cada uno lo identifico con una

etapa. En otras palabras, que el sistema de partidos corresponde al tipo predominante, pero su centro o predominio es ocupado por distintos actores a lo largo del tiempo.

Puedo pensar en múltiples factores. Desde aspectos culturales, sociológicos, hasta históricos o institucionales. Un Estado formado pero no consolidado, un marco constitucional donde se discuten cuestiones básicas, débil aceptación de los partidos y presidencialismo fuerte interactúan, reforzándose mutuamente. Todas estas afirmaciones son por ahora intuiciones muy vagas.

En este marco, esta tesis pretende muy poco: se limita a intentar identificar el juego de un sistema de partido predominante en dos casos: el radicalismo de 1916-1930 y el peronismo de 1945-1955. La elección no es antojadiza; en ambos sobresale un líder fuerte, cada uno se mantuvo un tiempo considerable en el poder con apoyo electoral. Las notas de predominio se dan más claras, lo que simplifica un primer trabajo y además tiene dos consecuencias no descartables. Si no se logra convencer acerca de la hipótesis en los casos que aparecen como más pertinentes, parecería carecer de sentido intentarlo en los otros supuestos. Si, en cambio, se obtiene un resultado positivo también tendríamos un primer patrón para comparar otros casos.

La primera dificultad y tarea previa es elaborar un marco teórico desde el derecho constitucional y para un sistema presidencialista, en especial, el argentino. Por esto, el punto de partida son referencias metodológicas e identificación de las variables a considerar.

Luego se intentará analizar las dos etapas políticas seleccionadas, trasladando las variables, con el fin de mostrar su funcionamiento. Se tendrá en cuenta la interpretación de los hechos desde distintos autores que sostienen diferentes posturas que van desde la negación del subsistema hasta su reconocimiento y, dentro de estos, los que lo ubican en un bipartidismo clásico al partido hegemónico. Es el

objetivo demostrar que el tipo partido predominante es más pertinente tanto en los hechos como en el discurso legitimante.

TABLA DE CONTENIDOS

Índice.

Objetivos de la tesis.

Capítulo 1.-

- Identificando problemas. La clase: partido predominante. El tipo: sistema de partido predominante. Sus variables en el sistema argentino.

Sistema de partidos en Argentina.

- a) Primer problema: los prerrequisitos del sistema partidario.
- b) Segundo problema: sistema de partidos, sistema constitucional y sistema político,
- c) Tercer problema: en el sistema partidario en el presidencialismo ¿quiénes cuentan? Su funcionamiento en la Argentina: sistema de partido predominante: Aspecto estático y aspecto dinámico.
 - * El ganador: partido predominante. (aspecto estático)
 - * Las conductas: la construcción del predominio. (aspecto dinámico)

Capítulo 2.-

Origen del primer partido político: la reforma institucional (1900-1916).

- Los prerrequisitos del sistema de partidos.
- Los prerrequisitos y la reforma institucional.

Capítulo 3.-

El radicalismo (1916-1930) como partido predominante.

A. Resultados electorales.

B. Construcción del predominio.

- a) La devoción y la creencia: representación y responsabilidad
- b) El patronazgo o clientelismo: "Del gobierno a casa". Utopía y predominio.
- c) Las intervenciones a las provincias: federalismo y poder partidario.
- d) El paternalismo.
- e) El poder de policía: los militares, las fuerzas paramilitares.
- f) El control directo a la oposición; libertad de reunión y de expresión; a la actividad partidaria.
- g) La división de poderes. Relación entre PE y PL. Control al Poder Judicial.

Capítulo 4.-

El Peronismo (1946-1955). Los prerequisites del sistema de partidos en esta etapa.

Para la existencia de los partidos: estado constitucional, y consenso acerca de la constitución; sistema político estable. Para el subsistema partidario: alto nivel de votantes, aceptación de los partidos políticos, consolidación de los partidos existentes.

El peronismo como partido predominante:

A. Resultados electorales.

B. Construcción del predominio.

- a) La devoción: representación y representatividad; pluralismo e intolerancia.
- b) El Partido.
- c) Intervención a las Provincias.
- d) Clientelismo y paternalismo.
- e) El control directo a la oposición: libertad de reunión y de expresión.
- f) La división de poderes: a) independencia del Poder Judicial. b) relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

g) Control a la actividad partidaria.

Conclusión.

Lista de referencias bibliográficas.

Cuadros

Curriculum vitae

Objetivos de la Tesis.

Uno de los problemas básicos del autogobierno es cómo precisar la voluntad del "pueblo", cómo traducir las preferencias en políticas. Es al sistema político -representación mediante- a quien le corresponde, principalmente, esta tarea; quien elaborará y expresará la "voluntad popular". Dentro de él, el subsistema de partidos es hoy un componente relevante. El objetivo de este trabajo es explorar criterios que me permita identificar su existencia y formato en la Argentina, limitándome a las dos etapas enunciadas.

El primer paso es elaborar un marco teórico aplicable. Centrarme en la observación desde lo constitucional me obliga a dejar de lado todos aquellos que utilizan variables económicas, sociales y/o políticas e ideológicas. No descarto su utilidad pero no me parecen adecuados para este trabajo. Por otra parte, ya se ha hecho y bien.

Asimismo, quienes desde la teoría política y constitucional construyeron marcos para el análisis de los sistemas de partidos lo hicieron a partir de regímenes parlamentarios y consideran variable de clasificación o tipificación el número de bancas en el Parlamento. Me parece que para su aplicación a nuestro sistema presidencialista deben ser revisados. En Argentina este tema es abordado generalmente desde la Ciencia Política o desde lo histórico. Sin entrar en la discusión acerca de las competencias disciplinarias parece ser un dato que cada una tiene su enfoque y problemas metodológicos propios. Trataré de aprovechar de cada uno de ellos, pero mi acento está en lo constitucional y, sobretudo, en el derecho constitucional argentino. Por lo que, sólo pretendo esbozar un marco teórico que me permita "mirar" desde lo constitucional los partidos y su interrelación en la Argentina.

Luego intentaré cotejar las variables pertinentes del tipo teórico con datos de la realidad. No soy historiadora ni socióloga, por lo que dejo esa tarea para un trabajo más exhaustivo. En consecuencia, las referencias empíricas son simplemente a título exploratorio. De ninguna manera significan una relación causal o son consideradas excluyentes. Pero valga el intento como punto de partida.

Elegí trabajar dos períodos comprendidos dentro de una hipótesis más amplia que propone que desde la sanción de la ley Sáenz Peña el sistema político muestra una secuencia de partidos predominantes, cada uno de los cuales caracteriza una etapa. Esto exige algunas aclaraciones. Para esta distinción temporal se consideró la inexistencia de partidos antes de la primera década del 1900. Ni saavedristas, ni morenistas, ni unitarios ni federalcs, ni el Partido Federal de Urquiza, el Partido Liberal de Mitre y Alsina o el P.A.N. de Roca responden al concepto de partido orgánico¹; para ellos, prefiero el nombre de pre-partidos o protopartidos.- Tampoco se observa participación política, siendo las luchas más disputas de facciones o intereses que la lucha por la conquista del electorado.

Considero, así, a la Ley Sáenz Peña como punto de inflexión ya que aparecen los partidos como organizaciones más o menos organizadas en busca de votos. A partir de entonces, distingo varias etapas: la primera está dominada por el Partido Radical y la figura de Hipólito Yrigoyen; la segunda por el Partido Justicialista y su líder Juan Domingo Perón; la tercera, también por el Partido Justicialista, sin Perón, con liderazgos en disputa que centraron la lucha política en la lucha intrapartidaria.

¹ Respecto al PAN no todos los autores coinciden en su exclusión de los partidos orgánicos. Cfr. Malamud, Andrés; Partidos Políticos, Versión 2002. para Introducción a la Ciencia Política. Julio Ernesto Pinto (compilador) EUDEBA.

Entre estas etapas hay interregnos con características propias y períodos no constitucionales. De 1930 a 1946 está proscripto el radicalismo y no hay libertad electoral; es un momento donde prima el desencanto respecto a la vida democrática y los partidos políticos. Desde la Revolución de 1955 a 1973 el proscripto fue el peronismo, por lo que el juego político está alterado y, si bien se puede analizar la influencia del justicialismo desde la proscripción exigirá correcciones al marco teórico.² La tercer presidencia de Perón y toda la etapa posterior al Proceso Militar, que se inicia con el ascenso de Alfonsín a la Presidencia, también la calificaría dentro del subsistema de partido predominante, pero presenta modificaciones en el juego entre partidos. Esto se puede apreciar, a simple vista, por la desaparición del discurso deslegitimador característico de las etapas anteriores. El encuentro Perón-Balbín puede interpretarse como símbolo de una nueva forma de relación entre partidos actores. También disminuyen las intervenciones federales y las restricciones a la libertad de reunión y de expresión. Aparece un competidor con chances, a veces como una segunda fuerza, otras dentro del mismo partido. Algunos roles tradicionalmente partidarios –formación de opinión y hasta oposición- a veces se trasladan al sector social. Ciertas notas diferenciales de la presidencia de Raúl Alfonsín fueron abortadas por la etapa posterior, aunque siguen condicionando algunos rasgos del sistema. Todo esto será objeto de un trabajo posterior.

En éste, la hipótesis es más acotada: me ocupare sólo de las dos primeras etapas. La primera va de 1916-1930 –el radicalismo con Yrigoyen- y la otra de 1945-1955 –el peronismo de Perón. De esta forma, se ha seleccionado dos

² Para la construcción de los períodos electorales: Canton, Darío, Los partidos políticos argentinos entre 1916 y 1955, ponencia ante el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, celebrado en Bruselas, 1957, y Elecciones y partidos políticos en la Argentina, ed. Siglo XXI Argentina, 1ra ed., 1973.

ejemplos cuyas notas aparecen como más claras y similares. Líderes fuertes, populares, con apoyo electoral, que estructuraron su propio partido estable y cuya vigencia se mantiene en el tiempo como referentes de su partido y de amplios sectores del electorado.

Insisto en que no debe interpretarse como un desarrollo histórico ni una descripción acabada de la época. Simplemente elijo los momentos en que aparecen más definidas las variables del tipo predominante y los hechos de la realidad citados son solamente a título de demostración de la variable.

Capítulo 1

Identificando problemas.

La elección del marco teórico enfrenta dificultades básicas.

Primero, respecto a los partidos políticos, y sin que esto signifique un juicio de valor, los estudios sobre el tema han evolucionado hacia un enfoque que pone el énfasis en lo empírico y donde la norma constitucional es un dato más. La intención de este trabajo, en cambio, es ver como se utilizan y fuerzan las herramientas constitucionales desde y para el predominio. Dejo, entonces, al margen aquellas perspectivas que se orientan a un estudio sociopolítico de los sistemas partidarios, ya que mi hipótesis se refiere al juego de los partidos entre sí -mediante el uso de herramientas constitucionales- y no los anclajes histórico sociales de los mismos.

Otra dificultad es que, desde la teoría, generalmente, los sistemas partidarios son pensados para estados formados, constitucionalmente consolidados, con partidos estables. Estos son presupuestos institucionales, ya establecidos en el tiempo, que constituyen el soporte sobre el que funcionan los partidos. En cambio, al revisar, la Argentina no siempre los cumple, por lo que creo conveniente tenerlo presente en el planteo.

Además, toda la teoría clásica sobre el tema se construyó desde y para sistemas parlamentarios, donde la obtención de bancas y su número es un dato definitorio. A diferencia, nuestro país, adoptó el presidencialismo norteamericano, con control de constitucionalidad judicial difuso y la forma federal, en el que el centro de gravedad no es el parlamento. Pero -en algunos aspectos- mantuvo la tradición

europea. Entre estas, resulta significativa, la organización partidaria que miró más al viejo continente que al país del norte.

Estos rasgos peculiares dan lugar a un fuerte³ presidencialismo de carácter complejo. Combinado con sistemas electorales –lista incompleta o proporcional para la elección de diputados, elección indirecta local o de lista incompleta para senadores⁴– que permiten la inclusión de partidos minoritarios y/o transitorios en el Poder Legislativo, desdibuja la importancia del número de bancas en el Congreso a favor del partido que gana la Presidencia como variable del sistema partidario. Y dentro del Congreso, por el número, el Senado es más codiciable que la Cámara de Diputados.

Al modificar el peso de las variables, se alteran ambos sistemas, el partidario y el constitucional. Por eso, creo que estudiarlos interactuando puede ayudar a echar luz a mecanismos y desviaciones en ambos.

Respecto a los partidos no me ocuparé de su estructura interna (de cuadros, de masas, profesional-electoral, etc.) sino únicamente cuando alguno de esos rasgos influyan en la competencia entre partidos y, se trasladen a la organización y uso del poder. Esta decisión no implica un juicio de valor respecto a las construcciones que hacen hincapié en la base social de los partidos o su orientación ideológica⁵ o se centran en sus aspectos organizativos. Creo que todos los aspectos son concurrentes a

³ “Fuerte” es una palabra ambigua. Lijphart distingue, al menos, dos significados: a) que domina la legislatura; b) que es efectivo en su política. En mi caso, lo uso en una tercera acepción: fuerte en cuanto el sistema institucional y partidario gira alrededor de la figura presidencial y no en el grado de predominio o efectividad de su decisión. Intentaré demostrar que, en la Argentina, el partido que ocupa la presidencia tiende a ocupar todo el espacio político, por encima de los límites tradicionalmente presidencialistas.

⁴ Cfr. Fallo CNE causa Bravo- Béliz.

⁵ En Argentina, importantes autores han trabajado desde estos enfoques. Entre ellos, Forcuato Di Tella y Darío Cantón.

la conformación de los partidos y los sistemas de partidos⁶. Mas que una preferencia, se trata de la utilidad que el enfoque tiene para esta investigación.

Por esta razón, para el estudio del sistema de partidos resulta de mayor pertinencia las construcciones que distinguen entre sistemas competitivos y no competitivos. En esta línea, Maurice Duverger y Sartori, por su impronta institucional, dan relevancia a las notas constitucionales en la elaboración de sus respectivos marcos teóricos y sus tipologías; aunque estén pensando desde sistemas parlamentarios y este dato nos obligue a repensarlos desde y para el presidencialismo.

Mi propuesta es, entonces, una relectura, desde el marco constitucional.

A esta altura debo aclarar que entiendo por "marco constitucional".

Claramente, me estoy refiriendo a algo más que al texto vigente. Si bien éste es el punto de partida, en su comprensión incluyo a los usos, prácticas y normas paraconstitucionales que configuran a la Constitución Argentina como un todo único y peculiar. También tengo en cuenta aquellas leyes y jurisprudencia que, en su momento, significaron una interpretación aceptada y, en consecuencia, configuran su alcance o significado.

No pretende este trabajo analizar –ni normativa ni descriptivamente– el texto o las instituciones constitucionales. En cambio, ellas son el foco desde donde miro al sistema partidario. Esto me permite distinguir como a lo largo de las etapas analizadas se dan –bajo un mismo texto– varias lecturas significativamente distintas.

De todas formas, hay un límite a lo que considero "constitucional": un mínimo de autogobierno y de restricción al poder. Respecto al primer requisito, exige elecciones periódicas amplias y mayoritariamente limpias, que permitan el juego partidario. En cuanto al segundo, aceptar –fuere cual fuere su justificación– los

⁶ Malamud, Andrés: Introducción a la Ciencia Política; compilación de Julio E. Pinto; EUDEBA.

derechos individuales y, en alguna medida, su protección. Como se ve, es bastante laxo, pero no se debe perder de vista el momento histórico y el grado de consolidación democrático⁷ y político que revisaré.

Sistema de Partidos en la Argentina.

Decía al comenzar que, según mi hipótesis, en nuestro país se observa un sistema de partido predominante cuyo centro es ocupado por distintos actores a lo largo del tiempo. Y que, tentativamente, entiendo por partido predominante aquel que se las arregla siempre para ganar y mantener el predominio durante un lapso más o menos prolongado, en un marco de partidos que no alcanzan a competir significativamente.

Comenzaré por analizar la noción y presupuestos del sistema de partidos elaborados por la doctrina, y la dificultad para su aplicación en la Argentina.

Los idea de "partidos" –partes- implica la aceptación de otros iguales: partes que, juntas, conforman el todo. Por definición, entonces, los partidos actúan dentro de un conjunto que incluye otro o más partidos. La actividad de cada uno condiciona al otro o los otros. Y, a su vez, todos están dentro de un marco de restricciones externas como las jurídicas, sociales y pautas culturales.

Al conjunto interrelacionado de partidos políticos, donde la modificación de cualquiera de sus elementos incide en todos los demás y en el conjunto en sí, se conoce con el nombre de "sistemas de partidos"⁸ y es parte de un sistema mayor –el

⁷ Para la distinción entre "democracia prescriptiva" y "Democracia descriptiva", cómo el alcance de las preguntas ¿qué es democracia? y ¿Cuánta democracia?, consultar Sartori, Giovanni: *Elementos de Teoría Política*. Ed. Alianza Singular, español, 1987. cap. 2.- También en Nino, Carlos S.: *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. ed. Gedisa, Barcelona, 1997. cap. I.

⁸ Malamud, Andrés, *Introducción a la Ciencia Política*, compilación Julio Pinto; EUDEBA.

político- que incluye al sistema electoral, el jurídico y el institucional. En cuanto al sistema jurídico, está principalmente integrado por la norma constitucional, su reglamentación y su interpretación respecto a cada elemento i) del sistema partidario – los partidos- y ii) de los otros dos componentes del sistema político: electoral e institucional.

En otras palabras, para hablar de un “sistema de partidos” estable deben darse algunos prerequisites: un sistema jurídicoconstitucional, un sistema político institucionalizado y partidos estables. Veamos un poco más.

a) **Primer problema: Los prerequisites del sistema partidario.**

Los partidos políticos nacen del constitucionalismo y tienen razón de ser en él. En otros modos de ordenar el poder pueden aparecer grupos que luchan por ocuparlo, pero son algo distinto de lo que llamamos “partido político”. Sólo aceptando las ideas de autogobierno, limitación, alternancia y competencia pacífica y legal⁹ es posible su aparición y aceptación.

Podemos distinguir siguiendo a Sartori: a) los requisitos para la existencia de los partidos; y, dado éstos, b) los necesarios para hablar de “sistema de partidos”:

a) Para que se acepten los partidos, primero (i) debe haber consenso acerca de la constitución y del gobierno constitucional.¹⁰ Y se está utilizando un alcance “garantista” del término “Constitución”, como ordenamiento protector de las libertades del ciudadano que en buena medida se corresponde con la realidad social y

⁹ Aron, Raymond, Democracia y Totalitarismo, ed. Seix Barral, ed. Española, 1968, pg.64.

¹⁰ Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Ed. Alianza Universidad, ed.1987, Pg.32: “...es que los partidos presuponen –para su aceptación y para su funcionamiento correcto- la paz bajo un gobierno constitucional, no una guerra interna en la que este en juego, entre otras cosas, el establecimiento de una constitución”

política. Este es el único que le permite identificar al “gobierno constitucional”:
autogobierno limitado¹¹.

El proceso de construcción del estado argentino siempre adhirió formalmente al ideal constitucional pero, en la práctica, ha oscilado a un concepto más débil de “Constitución” como “conjunto de normas que prescribe la organización básica del poder político y la relación entre el Estado y el individuo, imponiendo límites a la actividad legislativa”.¹² Y en muchos casos, el sistema político mostró resistencia a cumplir este mínimo de restricción al ejercicio de su poder. Esto así, – en Argentina- se diluye la línea identificatoria de un gobierno limitado.

Además, no alcanza con sancionar o tener una constitución, sino que exige “consenso” acerca de ella y su gobierno, lo que parece requerir de toda comunidad política un tiempo donde desarrollar el proceso de aceptación y de diferenciación del proceso político. Es difícil precisar desde cuando en Argentina es posible hablar de cierta aceptación generalizada de la constitución y del gobierno constitucional. Nino, en la obra citada, opina que –aún recientemente- la participación popular y gobierno limitado han sido internalizados sólo parcialmente en la cultura política de nuestra población. No sólo se observa cierta desconfianza en las decisiones populares sino que, y tal vez más grave en cuanto a la conformación de un sistema partidario, una cultura política no tolerante del disenso. Si una Constitución es limitación, exige aceptación de la restricción. Si un sistema partidario requiere de “otras partes” que

¹¹ Sartori, Giovanni, Elementos de Teoría Política, E. Alianza Singular, Ed española, 1992, Cap. 1. El autor describe que entiende por “Constitución” y hace suya la clasificación tradicional de Karl Loewenstein. Allí, se afirma: “o bien se usa el término en su específico significado garantista o bien es un sinónimo inútil de términos tales como organización, estructura, forma... y otros similares.”

¹² Nino, Carlos Santiago, La Constitución de la Democracia Deliberativa, ed. Gedisa, 1996, Cap. 1, quien además, afirma que éste es el concepto familiar en América Latina, permitiendo –incluso- la legitimación constitucional de los gobiernos de facto.(pg.17).

alternan y compiten pacíficamente en y por el poder, solo es posible cuando -guste o no- se tolera al otro.

En cambio, -comparto- "nuestra práctica política ha estado marcada por una dinámica antagónica de eliminación de la diversidad"¹³ y, en este sentido, en tensión y conflicto con la idea democrática y constitucional.

Segundo (ii), debe existir conciencia de unidad, de todo como nación.

Estudios especializados explican que el proceso de construcción de la nacionalidad argentina llevó al menos hasta 1880¹⁴ y la experiencia indica que todas las sociedades que han querido construir una identidad han recurrido a alguna forma de desaliento o prohibición del disenso organizado.¹⁵ Esto explicaría el discurso y las prácticas intolerantes como las dificultades para la formación de partidos en una primer momento, aunque no porque se continúan más allá del período de conformación nacional. Parece que, al menos en Argentina, éste sería un prerequisite necesario pero no suficiente para su aceptación.

b). En cuanto al sistema de partidos, éste no surge hasta que estos sean aceptados y que el derecho al voto implique a un sector considerable de la población, en el marco de un gobierno constitucional. Ya Duverger, en su célebre estudio, tiene como presupuesto comunidades políticas con partidos organizados y estables. En cambio,..."Un país donde la opinión se divide en grupos numerosos, pero inestables, efímeros, fluidos, no corresponde a la noción verdadera de multipartidismo: se sitúa en la prehistoria de los partidos; se coloca en una fase de evolución general en que la

¹³ Maurino, Gustavo; A la búsqueda de un pasado en la democracia argentina, trabajo presentado en el Coloquio de Derecho y Moral de la Universidad de Palermo.

¹⁴ Cfr. Oslak, Oscar, Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina, en Revista Desarrollo Económico vol. 21, año 84, enero-marzo 1982; Halperin Donghi, Tulio, Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880) Biblioteca Ayacucho, Caracas.

distinción entre bipartidismo y el multipartidismo no se aplica todavía, porque no hay partidos verdaderos" ¹⁶. Sobre partidos estables y organizados construye primero, las clases y, luego, su noción de "sistema de partidos" ¹⁷. Grupos inestables pueden ser signo de que aún no hay acuerdo sobre aspectos fundamentales de la comunidad y, luego, ni partidos ni sistema partidario.

En Argentina, el sistema se muestra fluido. Los conservadores estaban organizados en "clubs", alrededor de un candidato; el radicalismo y el socialismo aparecen como los primeros partidos organizados, pero sólo el primero tuvo alcance nacional. El peronismo irrumpe como una fuerza heterogénea que reúne grupos de todas las fuerzas políticas existentes. Y, en todos los casos, el discurso muestra desacuerdos sobre cuestiones básicas que impiden la aceptación del otro.

Además, no alcanza con que existan partidos, es necesario estabilidad y que interactúen; no es suficiente que acumulen, acopien votos, es necesario que tengan que salir a buscar votos. Por esto, creemos significativa la Ley Sáenz Peña que, si bien es reticente en el reconocimiento de los partidos políticos, ordena el voto universal, secreto y obligatorio. Este es un dato formal, pero también significó el acceso real al voto y desplazó a los acuerdos tradicionales o liga de los conservadores por el primer partido organizado estable.

En síntesis, para el funcionamiento de un sistema partidario debemos contar con un consenso generalizado en el estado constitucional, proceso político diferenciado, sistema electoral amplio y partidos estables; condiciones que en la Argentina plantean dificultades en su reconocimiento. Por esto, no toda la doctrina acepta pacíficamente la existencia de un sistema partidario, aún hoy. Y aquellos que

¹⁵ Sartori, Giovanni. Partidos Políticos y Sistemas de Partidos, ed. Alianza Universidad, ed. 1987, pg. 41.

¹⁶ Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pg. 236.

lo aceptan, creo que estarían de acuerdo que las etapas en análisis en este trabajo sólo cumplen precariamente con estos prerrequisitos, lo que deberá ser tenido en cuenta al analizarlo. En apoyo a esta afirmación viene el mismo Sartori al considerar (respecto a períodos posteriores a los aquí tenidos en cuenta) que "en los Estados latinoamericanos... el sistema de partidos rara vez ha adquirido, durante ciclos vitales intermitentes, una consolidación estructural"¹⁸ y por lo tanto no se ocupa -desde el punto de vista de un sistema de partidos- de América Latina, citando sólo aisladamente a algunos de sus países. La pauta relevante, según el autor, de los partidos sudamericanos es el machismo, basados en el modelo de clientela¹⁹.

Pero son estos mismos rasgos, - una idea de constitución aunque débil, un sistema político diferenciado precario y fluido y muy poca aceptación real de los partidos políticos- los que impiden aplicar directamente los modelos teóricos que se construyen para las comunidades inestables y fluidas -destinadas a Estados informes-, aún en las dos etapas analizadas.

Parece no quedar otra alternativa que aceptar la dificultad y a partir de lo conocido, buscar una alternativa. Mi propuesta es, entonces, no tomar a los prerrequisitos como un punto de partida previo y ya dado, sino más bien, ponderar su evolución en las etapas seleccionadas. En otras palabras, cuál ha sido, en cada caso, la interrelación entre sistema partidario en formación y sistema constitucional no consolidado.

¹⁸ Sartori, Giovanni, Partidos Políticos y Sistemas de Partidos. ed. Alianza Universidad, ed. 1987. pg.291 y nota nro.2.

b) Segundo problema: Sistema de partidos, sistema constitucional y sistema político.

Los modelos de sistema partidarios clásicos están contruidos desde y para sistemas políticos parlamentarios. Por lo tanto, a los fines de contar los partidos toman como significativa la representación parlamentaria. Duverger explica que este modo de contar se corresponde con la primacía de la acción parlamentaria de los partidos en las democracias occidentales, "primacía que se bate en retirada, pero que subsiste a pesar de todo"²⁰. Esta afirmación es discutible en un sistema presidencialista donde la separación de poderes impide que uno sólo de los tres reclame la totalidad de la representación²¹ y lo que se busca es el equilibrio entre ellos.

También Sartori, Blondel, Liphart, entre otros, piensan en los asientos parlamentarios. Sin embargo, al ejemplificar citan el caso norteamericano o latinoamericanos sin discriminar su carácter presidencialista; asimilando una banca en el parlamento con una en el congreso.

Es Duverger el que intenta una explicación a esta equiparación: la oposición clásica entre régimen parlamentario y presidencialista "no puede constituir el eje del derecho constitucional moderno"²², sino que la nota cardinal es el número de partidos en el Poder Legislativo. Sin embargo, es notable como esta afirmación es progresivamente atenuada por el propio autor hasta terminar sosteniendo algo bien distinto: el sistema constitucional junto al sistema de partidos – y no sólo el número – modelan el sistema político.

¹⁹ Sartori Giovanni, Partidos Políticos y Sistemas de Partidos, ed. Alianza Universidad, ed. 1987, pg. 305.

²⁰ Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pg. 308.

²¹ Nino, Carlos Santiago, La Constitución de la Democracia Deliberativa, ed. Gedisa, 1992, Cap. I.

²² Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pg. 418.

Así, primero aclara, a fin de evitar confusiones, que él considera como relevante en la estructura gubernamental el "sistema de partidos" y no sólo la clase. O sea, no importa sólo el número de partidos, a secas, sino también sus características internas y factores históricos, sociológicos, económicos, religiosos, etc.

Luego, especifica que si bien "el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las constituciones"²³, hay que tener cuenta que "cada uno de los factores del sistema (político) actúa de una manera diferente en un régimen parlamentario, en un régimen presidencial o en un régimen de asamblea".²⁴ Así, concede que "la separación de poderes es, pues, el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional".²⁵

Las formas parlamentaria y presidencialista se corresponden a un distinto modo de organizar el principio de separación de poderes: mientras que el primero establece una separación atenuada con una sola fuente de legitimidad, el segundo refuerza la distancia entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, mediante la doble legitimidad. Entonces, se advierte, también aquí, que Duverger tuvo presente la incidencia del sistema de partidos - y no sólo el número- en la distancia entre los poderes y que en esta distancia la adopción constitucional de un parlamentarismo o presidencialismo no es indiferente, ya que "estos se oponen aquí de manera bastante sensible"²⁶.

En otras palabras, parlamentarismo y presidencialismo deja de ser una distinción irrelevante y pasa a ser una variable, junto al sistema de partidos, del sistema político.

²³ Ídem.PG.419

²⁴ Ídem, PG. 420

²⁵ Ídem.PG. 420

A continuación diferencia como interactúan estas variables según el sistema. El bipartidismo en un régimen parlamentario refuerza la concentración natural. En el presidencialismo, en cambio, hay que distinguir según ambos poderes sean detentados por el mismo partido o por partidos diferentes. Si el mismo partido ocupa el mismo tiempo la Presidencia y la mayoría de Poder Legislativo “borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes”. Por el contrario, si cada uno está en manos de un partido distinto “la separación constitucional se ve agravada por la rivalidad de los partidos, que le superpone una segunda separación”²⁷.

De este somero recuento, parece claro que Duverger tuvo presente que no es lo mismo una banca en el parlamento que en el congreso, al menos para el sistema político. Y si bien, que no signifique lo mismo para el sistema político no equivale a que sea relevante para el subsistema de partidos, parece que entre una y otra afirmación hay un solo paso. La idea de “sistema” implica la interacción de los subsistemas. Así, aceptado que el subsistema de partidos –número de partidos, características internas, factores sociales, etc.- junto al subsistema marco constitucional definen el grado de separación de poderes y delimitan el sistema político resta aceptar que ambos subsistemas –partidario y constitucional- se influyen mutuamente.

Ya se ha dicho, asimismo, que un sistema teórico – sea político, partidario, jurídico, etc.- puede funcionar con “lógicas” distintas según peculiaridades de cada comunidad y que en cada una de ellas puede variar en el tiempo, sea por ciertos márgenes que permiten sus instituciones o por transformación de pautas culturales.

Luego, si la primera objeción era que los marcos tradicionales no son directamente aplicables por que no se cumplen acabadamente los prerequisites para

²⁶ *idem*, PG.421

su funcionamiento, nos encontramos, ahora, con una segunda: el sistema presidencialista, como rasgo constitucional que condiciona al sistema partidario.

c) Tercer problema: El sistema partidario en un presidencialismo ¿Quiénes cuentan?

Ni Duverger ni Sartori responden como contar los partidos -a los fines de la clasificación- ni como medir su influencia -para determinar el sistema- en el presidencialismo. Y el desarrollo de la teoría actual sobre el tema siempre se refiere - en cuanto a qué contar y cómo contar - al parlamentarismo. Ante la clasificación sobre la base del número es muy difícil pensar que el partido político que gana la presidencia no cuente con algún asiento en el congreso; por lo que, aún cuando poder ejecutivo y poder legislativo estén en manos de fuerzas distintas, el número de partidos no cambia.

Pero respecto al sistema de partidos es distinto. ¿cuál es el partido mayoritario, el que ocupa el centro: ¿él que ganó el poder ejecutivo con minoría en el congreso o él que tiene la mayoría legislativa? ¿Y si el congreso es bicameral y las dos cámaras están en manos de fuerzas distintas? ¿y si ninguna de estas dos últimas ocupa la Presidencia?

Y si se quiere ponderar el dominio de un partido ¿qué debemos contar? ¿La diferencia en las elecciones presidenciales, en las legislativas, un promedio?

Para aproximarse al tema, conviene recordar aquellos rasgos del presidencialismo que influyen en la estructura de los partidos y, a su vez, interactúan sobre el sistema partidario.

²⁷ idem,pg.422

Así, primero, no hay ningún principio democrático para solucionar el conflicto latente ante la doble legitimidad democrática del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Si los partidos políticos representan opciones reales para los votantes, éstas se traducen en que los legisladores y/o el Congreso expresen opciones políticas distintas que la del Presidente.²⁸ El modelo presidencial no prevé una respuesta por sí mismo por lo que —a la hora de contar—, en principio, ambas y los partidos que las representan son relevantes.

Cuando el Congreso está organizado en dos Cámaras y cada una ocupada por un partido distinto, a su vez, diferentes del presidencial, son tres, al menos, los que importan.

Segundo, el “peso” o fuerza de cada uno no dependerá sólo de la cantidad de votos sino además del juego institucional.

La unipersonalidad, fortaleza y ejecutividad del Poder Ejecutivo favorece en el Presidente un sentido de misión a cumplir y sensación de poder que no es directamente proporcional al peso de los votos que obtuvo.²⁹ Genera un liderazgo, “la gente se identifica y se *siente* representada por el Presidente...”³⁰ En sentido contrario, la mayoría legislativa —cuando pertenece a un partido distinto— *siente* menos poder que el que proporcionalmente indican los resultados electorales. Por lo tanto, el partido que obtiene el Poder Ejecutivo, a igual número de votos, pesa más que los otros.

Tercero, a diferencia de los cargos legislativos, para obtener la Presidencia es necesario contar con una mayoría considerable de votantes. Esto exige partidos mayoritarios o, en su defecto, acuerdos preelectorales. En este último caso, obtenida

²⁸ Linz, Juan; Democracia Presidencial o parlamentaria ¿hay alguna diferencia?, en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, 1988, PG.23.

²⁹ *ídem*, PG.27

³⁰ Nino, Carlos Santiago; *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, 1988, PG.117

aquella, desaparece, en principio, el incentivo para el partido mayoritario a mantenerlos, ya que tiene asegurado el periodo constitucional, dando lugar a una mayoría o presidencialismo de compromiso –ocasional-, que no se traduce en un gobierno de coalición o presidencialismo inclusivo. Aquí cuenta el partido mayoritario que gana el Poder Ejecutivo.

Cuarto, la cristalización del periodo de gobierno desalienta a los partidos minoritarios, que deberán esperar el plazo constitucional para volver a importar, proceso electoral, mediante. Sin embargo, pueden encontrar una oportunidad en el corto plazo: si el Presidente no tiene mayoría propia en el Congreso – y si quiere respetar el marco constitucional- deberá recurrir a compromisos con partidos minoritarios. De ser posible, estos tenderán a ser transitorios, para ambos pagar un menor costo político. El resultado es la fuerte dificultad para sustentar un partido de oposición³¹ y fortalece el partido presidencial. Asimismo, los legisladores que responden al mismo partido que él ocupa el Poder Ejecutivo ven depender su carrera política más de su disciplina al Presidente que a su desempeño personal, favoreciendo el personalismo.

Quinto, cuando se accede a la Presidencia mediante un partido que no es disciplinado internamente o por alianzas ocasionales o sin fuerza suficiente en el Congreso fomenta conductas tales como el patronazgo o clientelismo, a fin de obtener apoyo “por afuera”³² o la deslegitimación del opositor, para reforzar comparativamente- la propia.

En Argentina, se suma un factor adicional. La elección de diputados cada dos años y la local de senadores cada tres desalienta, aún más, la cooperación durante el

³¹ Riggs, Fred W.. La supervivencia del presidencialismo en EEUU: prácticas para-constitucionales; en Cuadernos para la Consolidación de la Democracia, 1988, PG.57.

período presidencial. En el primer caso, abre la posibilidad de acceso para los partidos minoritarios; tanto por el sistema de lista incompleta de la Ley Sáenz Peña como por el de representación proporcional que rige hasta hoy. En el segundo, adquieren relevancia fuerzas locales. Entonces, partidos que participaron de acuerdos preelectorales y que, incluso, fueron recompensados por el gobierno tienen ahora la posibilidad de otro premio: una banca en el Congreso, sea en Diputados por el sistema electoral que favorece a las minorías; sea por contar con fuerza puramente local que le permite llegar al Senado. La mayoría obtenida en la elección presidencial no se refleja en el juego con el Poder Legislativo³³.

Por último, estas mismas elecciones intermedias adquieren carácter plebiscitario respecto a la gestión del Presidente. La cantidad de votos o de bancas "disciplinadas" que obtenga el partido que ocupa el Poder Ejecutivo reforzaran el peso del Presidente. Se produce, entonces, una tensión entre los que buscan una banca en el Congreso, -para lo cual alcanza una fuerza local o menor- y el interés del partido que ocupe el Poder Ejecutivo o el del propio Presidente.

Estas características muestran la tensión existente entre el "principio mayoritario" -al que responde el predominio del Poder Ejecutivo en el presidencialismo seleccionado mediante un alto caudal electoral- y el "principio minoritario" -implementado para el Congreso, mediante elecciones intermedias por sistemas electorales minoritarios o de representación proporcional-³⁴. Esta distancia es más acentuada en nuestra Constitución respecto al modelo original. Por un lado,

³² Mainwaring, Scott; *Presidencialismo y democracia en América Latina*, ed. Ariel, ed. Española, PG.280.

³³ De ninguna manera debe interpretarse en el sentido de que propongo una modificación del sistema electoral que, en su caso, debería contemplar otras consideraciones. Las afirmaciones pretenden ser solo descriptivas.

³⁴ Cfr. Lijphart, Arend; *Democratización y modelos democráticos alternativos*; en *Presidencialismo y Parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Ira. Ed., Eudeba, Bs. As. 1988. PG.5 y ss.

inspirados en el modelo alberdiano, nuestro Poder Ejecutivo tiene más facultades, “republicano en la forma, y casi monárquico en el fondo”¹⁵. Por el otro, la renovación intermedia de las Cámaras –junto al sistema electoral– tiende a dar representación a intereses y tendencias distintas. Mientras que el partido que obtenga el premio mayor, la Presidencia, responderá a la lógica mayoritaria, –decide por sí misma– los partidos que obtengan bancas, en cambio, se ven –internamente– obligados a la negociación. Nuevamente, se traduce en mayor peso de los votos presidenciales que los legislativos: El Presidente tiene una tarea a cumplir y la mayoría que lo legitima; el legislador no sabe cuál será la resultante política del Cuerpo y con cuánto cuenta para llevarlo a cabo.

Pero el Poder Ejecutivo –si respeta la Constitución– además de los votos, necesitará de la ley. La respuesta más “económica” es ocupar o disciplinar tras de sí al Congreso. La otra es negociar, pero ni responde a su lógica mayoritaria ni a nuestra tradición no tolerante del disenso. En nuestra práctica constitucional, vemos como la fuerza centrífuga de la elección legislativa es generalmente acompañada de un fuerza centripeta directamente proporcional o mayor aún desde el Poder Ejecutivo, que se traduce en un aumento de conductas autoritarias.

Entonces, una primera conclusión es que en un sistema presidencialista no sólo son relevantes los partidos que obtienen bancas en el Congreso, sino que debemos contar al partido que obtenga el Poder Ejecutivo. La segunda sostiene que el peso de cada uno tendrá que ver con características peculiares de cada sistema: no hay un solo presidencialismo sino todo un mapa de diversidades.

En nuestro caso, se combina con una forma federal. En éstas, las autonomías locales funcionan – en cuanto a reparto de competencias– como limitantes

¹⁵ Alberdi. I.B.; Bases y Puntos de Partida para la Organización de la República Argentina,

del poder federal y en este sentido es un órgano contramayoritario en tensión con la lógica presidencial³⁶. Cuando el gobierno local está ocupado por un partido minoritario o local es muy posible que tenga dificultades con el partido presidencial; si, en cambio, ambos responden a un mismo partido es muy probable que el resultado su fortalecimiento.

Las provincias³⁷, a su vez, participan del gobierno nacional a través de su representación en el Senado. Si bien éste cuerpo siempre necesita de otro y/u otros (Poder Ejecutivo o la Cámara de Diputados) para la toma de decisiones, su composición reducida determina que los partidos que obtengan un lugar tienen más capacidad de veto que su equivalente en Diputados. Así, con menos votos y asientos, partidos locales o minoritarios cumplirán un rol condicionante del partido que obtenga el Poder Ejecutivo, pudiendo llegar al bloqueo. Si, en cambio, coinciden con el partido presidencial, éste ve reforzado su predominio. Ante las pocas bancas, es muy alto el incentivo para el partido que ocupa la presidencia por cooptar al Senado. En este sentido, una banca en el Senado pesa más que una en Diputados.

Luego, en nuestro país, un sistema partidario no consolidado –que aún discute aspectos esenciales³⁸–, con una dinámica que no favorece la cooperación y sí los partidos débiles, pero que necesita de fuertes mayorías para el premio mayor ha generado una serie de prácticas para construir el dominio a partir de la obtención del Poder Ejecutivo. Desde el gobierno hay más recursos para movilizar los votos o

ed. Claridad Bs. As., Cap. XII.

³⁶ Cfr. Lijphart, Arend; "Democratización y modelos democráticos alternativos", en *Presidencialismo y Parlamentarismo: materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, 1ra. Ed. FUDEBA, 1988, PG.5 y ss.

³⁷ Esta afirmación es discutida en doctrina a partir de la reforma de 1994. Este trabajo no incluye periodos posteriores, por lo que no tiene sentido analizar la discusión y sus implicancias partidarias.

³⁸ Más adelante volveré sobre esta afirmación.

alterar sus consecuencias y esto -- de ser posible- es más seguro que negociar, buscar acuerdos, siempre transitorios³⁹ y costosos políticamente.

Así, se ha ido estructurando un sistema partidario con un lugar para un partido fuerte, cuyo ocupante cambia en el tiempo, y espacio para partidos menores que obtienen segundos premios. Y quien ocupe del lugar ganador necesita del predominio para mantener su fortaleza --electoral y decisional- y evitar la dispersión inherente al sistema.

Entonces, distingo en el sistema de partido predominante argentino dos aspectos:

- a) los resultados electorales (*aspecto estático*) que mostraran si hay un ganador neto.
- b) como producto de conductas que, desde el poder, mantengan el predominio (*aspecto dinámico*) y neutralicen los efectos dispersivos. Estas nos indicaran que el ganador ocupa el centro del sistema, manteniendo a las otras fuerzas por debajo del umbral de competitividad.

Una primera consecuencia es que no interesa tanto el número como la mecánica: más de un partido, antagonistas independientes pero sin alternancia, con expectativa de que quien siempre resulta ganador puede dejar de serlo en cualquier momento.

Segundo, esta mecánica ha generado en la Argentina una serie de prácticas constitucionales a fin de mantenerse en el centro, que configuran a nuestro sistema partidario. Prácticas que, a su vez, configuran nuestra constitución.

* El ganador: **partido predominante en la Argentina**

(aspecto estático)

³⁹ La afirmación no significa negar otros factores históricos, sociológicos, etc. Tampoco que

Entonces, para hablar de sistema predominante debemos tener dos o más partidos, donde uno ocupa el centro y los demás quedan por debajo de la línea de competitividad. Hay expectativa de competencia, pero la interacción es de tal forma que reiteradamente gana uno -al que llamamos partido predominante- dejando al resto fuera de juego.⁴⁰

Al ganador, el que ocupa el centro del sistema, le llamamos "partido predominante". Es un ganador neto, durante considerable tiempo, pero puede dejarlo de serlo en cualquier momento. Si quien lo desplaza repite la mecánica -amplios resultados electorales y conductas de predominio- habrá cambiado el partido predominante pero el sistema seguirá intacto.

La pregunta inevitable es cómo identificarlo ¿qué debe cumplirse para estar frente al partido predominante? El primero que lo analiza es Duverger que le llama "partido dominante" y le permite distinguir distintos tipos de bipartidismo y multipartidismo. Veamos.

Duverger, primero, separa los partidos en clases -partido único, bipartidismo y multipartidismo- tomando como variable el número. A estas clases le superpone y combina otras variables que dan origen al "sistema de partidos". Condicionan al sistema no sólo el número sino también las características internas de los partidos -tamaño, grado de descentralización, etc.- y factores históricos, sociológicos, económicos, religiosos, jurídicos, etc.

Entonces, su clasificación primigenia se enriquece cuando pasa a ser un elemento del sistema de partidos. Así:

necesariamente debe darse, sino simplemente que así parece funcionar en Argentina.

<u>Número</u>	<u>Clase</u>	<u>Sistema</u>
uno	Partido único	Partido único totalitario o permanente Partido único no totalitario o transitorio
Dos	Bipartidismo	Bipartidismo técnico Bipartidismo metafísico
Tres/cuatro	Multipartidismo	Bipartidismo con partido dominante Multipartidismo
Más de cuatro	Polipartidismo	Multipartidismo con partido dominante

De entre sus posibilidades nos interesa, a los fines de la hipótesis, el sistema bipartidista –sea metafísico, técnico o con partido dominante- y multipartidista con partido dominante⁴¹.

Así, dentro del bipartidismo distingue el bipartidismo técnico del metafísico. En el primero, los actores comparten la filosofía política general y las bases fundamentales del régimen, compitiendo respecto a fines secundarios y/o los medios. Esto permite la alternancia sin pagar altos costos. En el otro, la rivalidad alcanza a las concepciones fundamentales de la existencia y “adquiere el aspecto de una guerra de religiones”⁴². Aquí, la disputa tiene un carácter fundamentalista; si uno de los actores tiene tendencias autoritarias difícilmente tolere al que pierde.

En nuestra historia, veremos, que muchas veces la competencia partidaria presenta rasgos de “guerra de religiones”, aparentando el sistema rotar hacia un bipartidismo metafísico. Sin embargo, me parece que – junto a un discurso y prácticas intolerantes –siempre se observa un partido que sobrepasa ampliamente a los otros.

⁴⁰ Sartori será quien distinga el sistema de partido predominante (partidos en plural) del partido predominante (en singular). Cfr. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. Ed Alianza Universidad, 1987.

⁴¹ No considero el polipartidismo –más de cuatro partidos- porque Duverger afirma: “más de cuatro partidos no hay clasificación posible” (PG.264). Por otra parte, frente a un partido dominante, cuántos son los otros no parece tan relevante.

⁴² *Idem*, PG.242.

Respecto al bipartidismo y al multipartidismo con partido dominante, en uno y otro sistema, lo relevante es el dominio de un partido sobre el otro o los otros. Por lo tanto, importa caracterizarlo.

Llama "partido dominante"⁴³ al que está a la cabeza de los demás y que se distancia claramente de sus rivales. La variable es, en principio, la preeminencia electoral medida en un cierto tiempo: es posible que pierda excepcionalmente una elección, pero conserva su preeminencia general durante un período considerable. Inmediatamente agrega otra nota distintiva: el dominio es más un fenómeno de influencia que una cuestión de dimensión, es un fenómeno de creencia. "El partido dominante es él que la opinión pública *cree* dominante"⁴⁴.

Tres son, entonces, las variables del "partido dominante":

- * preeminencia electoral,
- * período considerable
- * y creencia generalizada en su dominio.

¿Cuándo hay preeminencia electoral? ¿por cuánto debe ganar para que se configure? En un sistema presidencial ¿debe tener mayoría en ambas Cámaras y ocupar el Poder Ejecutivo? ¿Alcanza con ambas Cámaras? ¿Es suficiente con ganar el Poder Ejecutivo por amplio margen?

También son muchas las preguntas sin respuestas cuando queremos precisar la expresión "período considerable". ¿más de una elección consecutiva? ¿tres, cuatro?

De mayor complejidad y vaguedad es la "creencia generalizada en su dominio". ¿y cuál puede ser su instrumento de medición?

a) preeminencia electoral.

En principio, "la fuerza de un partido es, en primer lugar, su fuerza electoral"... "es la base que nos da la medida" ⁴⁵.

Pero quienes elaboraron criterios y hasta fórmulas de cálculo- están pensando en sistemas parlamentarios. Así,... "los votos se traducen en escaños, y estos nos lleva a la fuerza del partido parlamentario... podemos contentarnos con la "fuerza en escaños" que es al fin de cuentas lo que importa cuando han pasado las elecciones" ⁴⁶.

Dentro del Parlamento, esta fuerza se mide de dos formas: potencial de coalición o potencial de chantaje. En otras palabras, la cantidad de bancas significa la posibilidad de "ser" gobierno (poder ejecutivo) o *capacidad de veto* ⁴⁷ en el trámite de ley. Como se ve es difícil de aplicar en los sistemas presidencialistas y, más aún en nuestro país donde el dimensionamiento del Poder Ejecutivo tiene un peso que tñe toda la realidad política.

Podemos dejar de lado la "fuerza en escaños" y volver al principio, a la cantidad de votos ⁴⁸. Pero no me parece que se puedan usar indistintamente: si sólo importan los partidos que logran bancas y cuentan con posibilidad de coalición en el gobierno o de chantaje al gobierno se reduce el número de los significantes: dejamos afuera a quienes no consiguieron al menos una banca o, si la obtuvieron, no tiene fuerza en o sobre el gobierno.- Si, en cambio, cuenta la fuerza electoral se amplía a todos los que participaron de la compulsa electoral o se deben fijar otras reglas para discernir entre quienes importan y quienes no. Esto redundará en cuántos partidos son relevantes al sistema. Lijphart también nos muestra que la cantidad e importancia relativa de los

42. ídem, PG. 334. La bastardilla no está en el original.

45. Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, ed. Fondo de Cultura Económico, México, 1984, PG. 155

46. ídem, PG. 155/6

47. ídem, PG. 158

partidos es más fluctuante cuando medimos por el número de votos.⁴⁹ Igualmente, si no hacemos la ponderación correspondiente, no solucionamos la influencia del resultado electoral en el Poder Ejecutivo, relevante en el presidencialismo⁵⁰ y, especialmente en nuestro país.

Podemos simplificar la cuestión –sólo para este trabajo-si tenemos en cuenta que por “partido dominante” se designa a un partido que deja atrás a otros, que tiene significativamente más fuerza⁵¹. Entonces, el problema es precisar cuando un partido “deja atrás a los otros” o “tiene más fuerza que otros”, sin importar tanto cuántos son los que quedan. En otras palabras, en el sistema predominante no es tan relevante la cantidad de partidos –dos, tres, cuatro o más- como que uno se impone rotundamente al otro o a los otros. Al analizar sistemas parlamentarios se exige que obtenga el 50% al menos de los escaños. En nuestro país, no parece importar sólo el número de bancas sino, también, la obtención del Poder Ejecutivo

Pero no debemos olvidar que los votos al Poder Ejecutivo pesan más que los del o de los partido/s que obtenga/n asientos en el Congreso. Ni, que si el mismo partido obtiene el Poder Ejecutivo y mayoría en ambas Cámaras su “fuerza” se potencia, debilitándose el principio de separación de poderes.

En cambio si la o las Cámaras quedan en manos distintas, la distancia es tal que puede llegar al bloqueo. En otras palabras, este/os segundo/s partido/s actuaría o actuarían con “*capacidad de veto*”.

⁴⁸ Lijphart, Arend, Las democracias contemporáneas, Ed. Ariel, 4 ed., PG. 130.

⁴⁹ Lijphart, Arend, Las democracias contemporáneas, Ed. Ariel, 4 ed., PG. 137.

⁵⁰ Sartori, Giovanni, Partidos políticos y sistemas de partidos, I, ED. Alianza Universidad, 1987, PG. 236, nota 88.

⁵¹ cfr. ídem, PG. 247

Por lo tanto, a los fines de este trabajo utilizare tanto la cantidad de votos y la distancia con otros del partido que obtiene la Presidencia, como la cantidad de bancas obtenidas por el partido presidencial y/o otros partidos. Así, tendré en cuenta:

1. Número de votos del partido que obtiene el Poder Ejecutivo.
2. Diferencia respecto a los otros partidos.
3. Cantidad de bancas que obtiene el partido mayoritario en la Cámara de Senadores y
4. Cantidad de bancas en la Cámara de Diputados.

b) período considerable.

Duverger exige al partido dominante que mantenga su fuerza un tiempo considerable y Sartori la mide en un mínimo de cuatro legislaturas consecutivas.

Nuevamente no resulta fácil trasladarlo a la Argentina. En las etapas en análisis, si se toma el período presidencial ascendía a seis años y rigió –hasta 1949- la prohibición de reelección personal consecutiva. La exigencia de dominio partidario en cuatro períodos consecutivos completos –veinticuatro años- resulta, entonces, muy exigente. En cuanto a los legisladores, el mandato de los senadores subía a nueve, lo que lleva la cantidad de años muy arriba. Tal vez, podríamos calcularlo sobre el plazo de cuatro años de la Cámara de Diputados, lo que se traduciría en la exigencia que un partido mantuviera una diferencia significativa respecto al otro o los otros durante dieciseis años. No deja de ser una vara discrecional. Podemos pensar en diez o en quince años, sin que implique una modificación en el sistema.

En los dos casos analizados en este trabajo, ambos fueron interrumpidos militarmente. Si bien puede leerse que el partido en el poder había perdido influencia suficiente para mantenerse, también implica la falta de confianza en sí misma de la oposición y la *creencia* en un predominio insalvable por mecanismos democráticos, al

momento de su destitución⁵². Esto nos impide saber cuánto hubiera durado, conforme al funcionamiento del sistema.

En cambio, sí tiene incidencia el ganar durante ese tiempo - por parte del partido en el poder- las elecciones de renovación parcial de las Cámaras, si obtiene o no mayoría y o quórum propio (relativizando el resultado de dicha elección respecto a los otros partidos) y/o la cantidad e importancia de provincias en manos del mismo partido oficialista.

c) creencia generalizada en su dominio.

Duverger pensaba que el predominio es más un fenómeno de influencia que una cuestión de dimensión: "El partido dominante es el que la opinión *Cree dominante*"⁵³. La creencia generalizada acerca de su lugar de predominio electoral es determinante en el momento de enfrentar a otros: está suficientemente estudiado como la expectativa de ganar genera adhesión electoral, reforzando la certeza.

Es muy difícil establecer -desde la óptica constitucional- parámetros para medir la convicción pública acerca del predominio partidario. Cuando el presidencialismo se refuerza con el personalismo, más se confunden las cosas: predominio electoral se superpone con predominio personal. Es una tarea que le corresponde a los expertos en medición de opinión. Sin embargo, las conductas de adhesión o rechazo de fuerte contenido emocional como las rupturas constitucionales pueden darnos un indicio.

⁵² Acerca del rol de los partidos no mayoritarios en los golpes militares en la Argentina hay abundante bibliografía. Entre otros: Luna Félix y Analía Roffo. "Palabra de historiador. en busca de la memoria argentina", ed. Sudamericana, 1999, PG.102; Puigros, Rodolfo, "Historia Crítica de los partidos políticos argentinos", ED. Hyspanérica, 1986. PG.34.

⁵³ cfr. Duverger, Maurice, Los Partidos Politicos, ob. cit., PG.334.

Soy consciente que la convicción en su predominio puede hacer pensar en un sistema de partido hegemónico, por lo que creo debemos diferenciarlo. En el predominante la regla es la "competencia" aunque los márgenes de votos no permitan la "competitividad". La primera es una estructura o regla de juego: el sistema potencialmente permite la disputa política. La segunda es el estado concreto de juego: efectivamente se compete. El límite a la competencia surge "cuando a los adversarios y los oponentes se les pone impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se los sanciona"⁵⁴.

La nota diferencial básica es, entonces, la posibilidad -o al menos la expectativa- de rotación del poder. El partido predominante acepta la competencia aunque haga "todo" para ganar y esté seguro del resultado. El partido hegemónico no contempla la posibilidad real de rotación aunque de hecho existan partidos satélites. O sea, significa ni más ni menos pasar del sistema competitivo -aunque en su expresión mínima de expectativa frustrada- al no competitivo donde no se contempla la posibilidad de rotación.

En ambas etapas consideradas, se observa ambos extremos: la creencia en su predominio y la aceptación del partido predominante de la posibilidad de perder el dominio. Volveremos sobre esto más adelante.

* Las conductas: **la construcción del predominio**

(aspecto dinámico)

Explicaba como en la Argentina, el Poder Ejecutivo necesita de prácticas de predominio para imponerse al Congreso. La relación práctica entre ambos merecería

⁵⁴ Sartori, Giovanni, *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, ed. Alianza Universidad, 1987, PG 260.

un estudio empírico exhaustivo, pero podemos presumir que el carácter colegiado le dificulta más construir poder que al ejecutivo unipersonal.

El sentido de "misión a cumplir" depositado en el Poder Ejecutivo —en Argentina, más precisamente en el Presidente— y la identificación de los votantes con la figura presidencial hacen que los votos al Partido que lo postula pesen más, pero, a su vez, que éste necesite realimentar la convicción acerca de su fuerza. Hay que convencer que sólo apoyando al Presidente —o al partido que pertenezca— se podrá cumplir con lo que la gente espera. Y apoyarlo significa votarlo. En este sentido, el presidencialismo tiene una propensión plebiscitaria "innata"⁵⁵.

Además, en un sistema no consolidado, importa el grado de aceptación del sistema constitucional, del presidencialismo y de los partidos políticos. Esto mercede algún desarrollo.

Aceptar una constitución es aceptar el límite, sea cual fuere la forma de gobierno elegida. La división de poderes gubernamentales —y las distintas variantes para su equilibrio— abrió el camino al pluralismo constitucional: aceptar el condicionamiento o la necesidad del otro. Cuando toma la forma del presidencialismo, las trabas al ejercicio del poder son mayores: la regla de la mayoría —como amenaza de la "tiranía de la mayoría"— tiene su freno en el respeto a la minoría. Su estructura en tres poderes fuertemente diferenciados, que se controlan unos a otros, tiende —precisamente— a dificultar las decisiones mayoritarias. Si el presidencialismo se combina con la forma federal, más restringido, al menos en la intención, el poder mayoritario. Pero, cuando esto no está aceptado, cuando la discusión abarca estos problemas estructurales, -

⁵⁵ Lanzaro, Jorge; Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. (comp). introducción, PG.28.

límites constitucionales y del diseño institucional- el resultado es el conflicto⁵⁶, donde alguien tiene que ganar e imponerse: en una única comunidad no hay lugar para dos o más constituciones, ni más de una forma de gobierno.

Asimismo, la idea de "partido" implica el reconocimiento de otros pares que lo condicionan, aunque más no sea en la expresión de disenso⁵⁷. La teoría ha demorado el reconocimiento de los partidos políticos, entre otras razones, porque estas partes resultan perturbadoras frente a la aspiración de un orden único en una comunidad única. El temor se traduce claramente en Rousseau, pero lo compartió buena parte de la primera literatura constitucional. Sólo cuando se ha afirmado la pertenencia a una unidad "indestructible" y a su constitución es posible la discusión acerca de las políticas y cuestiones concretas. Como dicen los ingleses: "la maquinaria política (inglesa) presupone un pueblo tan fundamentalmente unido que puede permitirse reñir sin problemas"⁵⁸. Esta aceptación general corre paralela a que los partidos políticos se vean a sí mismos como partes del todo y no el "todo". Cuando no se da, el resultado es nuevamente el conflicto o, en la terminología de Duverger, la "guerra de religiones".

Por eso, en toda estructura constitucional y, en especial en el presidencialismo y en el sistema de partidos, está implícita la idea de tolerancia. Cuando ella falta, el sistema se afecta. Si la convicción es ser el único legítimo que, justificadamente, impondrá la "verdad" a quienes no la comparten, todo límite que le impida su misión no será reconocido. La Constitución será reinterpretada, los otros poderes son cotos a los que hay que conquistar y la autonomía federal se resiente.

⁵⁶ Para el concepto de "conflicto" como impedimento para la democracia ver: Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos, Ed. Alianza Universidad, 1987, Madrid, PG.39 y ss.

⁵⁷ Para la acepción del término "disenso", ver nota anterior.

⁵⁸ Citado por Sartori, ídem.

En este marco, resulta también funcional buscar apoyo forzando o por fuera de las instituciones políticas. La dinámica favorece la promoción de conductas de devoción y creencia, generar adhesiones no racionales, incondicionales, que le den el apoyo que el sistema institucional no le da. En estos casos, la natural tendencia al “plebiscitarismo” muestra una intensidad mayor tendiente a forzar la “elasticidad” de las instituciones, maltratando los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo⁵⁹. Estas adhesiones irracionales se potencian y se traslucen en influencia sobre el Congreso y en votos en las elecciones. También aparece como racional buscar adhesiones mediante el “paternalismo” y el “clientelismo”.

Paralelamente, se recurre a alternativas constitucionales, aunque muchas veces más allá de su sentido o alcance original. Así, las intervenciones a las provincias, frente a resultados electorales adversos, evitan la elección de senadores de oposición; el control sobre la libertad de expresión, de reunión, a la actividad partidaria, el control directo, el uso de fuerzas militares y paramilitares permiten tener a raya a la oposición.

Así la superposición de un sistema presidencialista con un sistema constitucional poco consolidado, da lugar a la conformación en la Argentina de un sistema de partido predominante, con rasgos propios.

Para ejemplificar esta hipótesis, en los dos periodos considerados, revisaremos, entonces, los siguientes datos:

⁵⁹ ver nota nro. 53.

1. Resultados electorales:

Elecciones presidenciales

Elecciones intermedias

2. Prácticas de predominio:

Devoción

Paternalismo

Cientelismo

Intervención a las provincias

El control militar y para militar.

Control directo a la oposición,

a la libertad de expresión

al derecho a reunión.

Relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo,

con el Poder Judicial.

Reitero que este repaso solamente tiene como objeto ilustrar lo desarrollado en esta parte. No pretende ser exhaustivo; y, es muy probable, que en la medida que se lo revise aparezcan matices que exijan revisar y adecuar la hipótesis. Esta ha sido la intención.

Capítulo 2

Origen del primer partido político.- La reforma institucional. (1900-1912)

Terminada la amenaza de guerra civil de los primeros años, le siguió una etapa de estabilidad política. Estabilidad política dominada por grupos –homogéneos entre sí, ligados a la actividad agropecuaria y su comercialización- que fueron paulatinamente politizándose, dejando afuera a los otros sectores. Estos se organizarían en clubes que frente a cada elección pactarían la promoción de un candidato, sosteniendo algunas ideas o programas circunstanciales.

Hacia 1900 –generada por el crecimiento de los sectores urbanos- surgen estructuras políticas nuevas, que va desembocar en la reforma institucional de 1912.

Esta reforma significó una democratización mayor de la Constitución argentina y acrecentó el grado de representación de las instituciones políticas vigentes. En este sentido significó una honda transformación democrática. Si en un constitucionalismo liberal se distinguen dos componentes –participación popular y gobierno limitado⁶⁰-, la sanción de las leyes n°8129 de enrolamiento general, n°8130 de padrón electoral y n°8871 de voto universal, secreto y obligatorio amplía al primero y, en este sentido, modifica la constitución vigente; aún cuando no se haya modificado su texto formal.

Es que la Constitución de 1853 –siempre vigente- ya había consagrado los principios de representación popular, división de poderes y forma federal, pero la desconfianza y resistencia a los movimientos populares había originado un sistema

⁶⁰ Nino, Carlos Santiago: La construcción de la democracia deliberativa. Gedisa, Serie CIA-DE-MA. Barcelona. 1997. Cap. I. PG.21.

basado en el fraude electoral y la cooptación. Ahora, las nuevas normas instrumentan el sufragio universal "solo nominalmente aplicado en Argentina hasta entonces".⁶¹

Recuerda Carlos Pellegrini, en 1902, que "cuando niño, las primeras veces que acudí a un atrio,..., la práctica era que toda lucha se circunscribiera a apoderarse de la mesa; era el acto preliminar de la elección, y una vez apoderado de la mesa un partido, quedaba concluida de hecho la elección: todos sabían ya que ese partido triunfaría."⁶² "¿En que se fundaba esta afirmación? Simplemente en el fraude consentido, y admitido como un hecho regular".⁶²

Un profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires y Canciller de Figueroa Alcorta describe el clima en que fueron sancionadas las nuevas leyes:

"Si la democracia no es sistema irracional de gobierno se debe a que el talento, la fortuna, la ilustración, el apellido, pueden irradiar en ella su poder sobre los que están privados de estos dones y multiplicar, sin necesidad de calificarlo, el voto de los hombres superiores. Si mi peón hubiera tenido la misma acción que yo para resolver los problemas económicos, internacionales o políticos del país, habríamos estado viviendo bajo un régimen absurdo. No ha sido así, gracias a Dios, por que yo he dirigido mi peón. Pero el voto secreto lo independiza, al privarme de una influencia saludable y legítima; más aún, lo convierte en mi enemigo porque le permito ejercitar en la sombra, sin que yo lo sepa, el rencor oculto que acaso me guarda por mi superioridad en la vida. Y lo mal es, que a menudo no tenemos un sólo peón sino varios, y algunos tienen muchos... Una transformación tan honda de nuestra sociedad

⁶¹ Halperín Donghi, Tulio. ; Historia Contemporánea de América Latina, ED. Alianza Editorial, 3ra ED., 1991, Asas. PG.298.

⁶² González, Joaquín V., La reforma electoral argentina, Bs. As. 1963, PG.285; citado por Cantón Dario en Los partidos políticos argentinos entre 1912 y 1955. Ponencia ante el Congreso Mundial de Ciencia Política, Bruselas, 1967.

es hoy más peligrosa que nunca porque estamos expuestos a iniciar en el país una verdadera cuestión social...⁶³.

En este clima de desconfianza en el sufragio y en el pueblo, surge el primer partido político – el radicalismo- reclamando la democratización. “Las fuerzas radicales aparecían... con el prestigio un poco místico de lo desconocido, alentadas por la esperanza difundida de que lo nuevo resultaría mejor que lo existente”.⁶⁴ Tiene su origen en un grupo de clase alta de la Provincia de Buenos Aires que años antes se habían alzado, sin éxito, contra Juárez Celman. Por eso, en un primer momento no representó un cambio significativo, ya que sus dirigentes eran cooptados mediante cargos en el sector público. Pero una fracción comenzó a rechazar todo entendimiento con el gobierno y obtendrán seguidores pertenecientes en su mayoría a otra clase social: la clase media urbana. A medida que este apoyo de la clase media adquiere importancia dentro del partido, más tensa es la oposición nueva. Paradójicamente, aunque “el programa del radicalismo no tenía nada de revolucionario, la salida revolucionaria era la única que le quedaba abierta”⁶⁵. - La Unión Cívica Radical fue la primera agrupación que exigiría la eliminación del fraude y que haría de la “abstención” hasta que se garantizara elecciones limpias, el arma de lucha. En 1910 el entonces Presidente Sáenz Peña ofrece un cargo al líder radical Hipólito Yrigoyen quien no acepta.⁶⁶ Fue el último intento oficial y la apertura política se vió como inevitable:

⁶³ Rodríguez Larreta, Carlos.(h), Discursos y Escritos. Bs. As., 1913, PG.220-221 citado por Sampay A.E., Constitución y Pueblo, 1973, PG.112.

⁶⁴ Pinedo, Federico; En tiempos de la República, tomo I, ed.Mundo Forense, Bs. As. 1946, PG.24.

⁶⁵ Halperin Donghi, Tulio; Historia Contemporánea de América Latina, ed. Alianza Editorial, 3ra Ed. 1991, Bs.As., PG.297.

⁶⁶ Acerca del ofrecimiento de Sáenz Peña a Yrigoyen, las conversaciones y el Pacto del 23 de setiembre de 1910, como la Resolución del Comité Nacional de la U.C.R. sobre dicho acuerdo. véase: Sampay, Arturo E., Las Constituciones de la Argentina, Eudeba, Bs. As., 1975. PG.441:448, donde se

"Una de las deficiencias principales de la política argentina es la falta de partidos. Los partidos son necesarios... y la legislación electoral debe poner todos los mecanismos al alcance del país para promover el nacimiento y organización de grandes fuerzas políticas" ⁶⁷ será el diagnóstico oficial.

El plan era una legislación que sirviera de válvula de escape a la oposición y la creación de un partido conservador que mantuviera los resortes del gobierno. Pero la formación de este partido fracasó y el gobierno quedó en manos del radicalismo ⁶⁸.

Mientras tanto, había surgido un segundo partido —el Partido Socialista— que fue el primero en organizarse como un partido moderno: estructura estable, plataforma ideológica permanente, objetivos definidos, exigencia de participación a sus adherentes e intensa actividad formativa. También reclamaría sufragio universal y elecciones limpias.

* Los prerequisites del sistema de partidos.

Esto nos da lugar a una primera reflexión. Los presupuestos de un sistema de partidos competitivos —tal como le hemos descripto en la primera parte— son la existencia de un estado constitucional estable, proceso político diferenciado y subsistema de partidos. En Argentina, a 1916 ninguno de esos presupuestos son claros.

a). estado constitucional estable:

transcriben originales del Archivo de Ramón J. Cárcano, en poder del Dr. Miguel A. Cárcano identificados como Carpeta: Acuerdo Yrigoyen-Sáenz Peña.

⁶⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, discurso del entonces Ministro del Interior Dr. Indalecio Gómez, vol.3, 1911, PG. 150).

⁶⁸ Romero, L.A., Breve Historia Contemporánea, Ed. Fondo de Cultura Económica, PG. 44. Rock, David. El radicalismo argentino, ed. Amorrortu, PG. 48 y ss.

Desde 1853 teníamos una constitución, pero quedaban sin resolver cuestiones organizativas básicas: recién en 1860 se resuelve la reincorporación de la Provincia Buenos Aires y en 1880 se soluciona el problema de la Capital.

Y si bien el texto constitucional establece expresamente la forma "republicana" – con el alcance norteamericano del término- y representativa, su vigencia estaba limitada por las concepciones de la época. Especialmente, en cuanto a la representación política, presupuesto de un sistema partidario moderno. Desde antes y se va a mantener durante los primeros cincuenta años constitucionales, se observa la tensión entre la necesidad de la legitimidad democrática y una concepción muy débil de Constitución representativa.

Sarmiento es terminante: "Una Constitución no es regla de conducta pública para todos los hombres. La Constitución de las masas populares son las leyes ordinarias, los jueces que las aplican, i la policia de seguridad. Son las clases educadas las que necesitan una Constitución que asegure las libertades, de acción i de pensamiento; la prensa, la tribuna, la propiedad, etc., y no es difícil que estas comprendan el juego de las instituciones que adoptan"⁶⁹

Esta idea muy débil de "constitución" –reglas mínimas de conducta destinadas a los gobernantes- convivía con la aceptación generalizada de que la legitimidad proviene del voto. Desde 1810 venía asentándose la exigencia que ningún gobierno podía legitimarse políticamente si no era poniendo en práctica alguna forma de elección popular. En 1821 se establece en la Provincia de Buenos Aires un sistema electoral amplio donde votan todos las personas de sexo masculino y pueden ser electos todos aquellos que sean propietarios, aún pequeños. Ni siquiera Rosas deja de

⁶⁹ * Sarmiento, D.F., Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina, Santiago de Chile, set. 1853, PG. IV, citada por Sampay, A.E., Las Constituciones de la Argentina (1810-1972), Eudeba, 1975.

realizar las elecciones. En cambio recurre a otros recursos: lista única, prácticas informales, persecución y coacción sobre otros que intentaran presentar listas o crear otra fuerza política, etc.⁷⁰ La Constitución de 1826 otorga amplio derecho a voto a todos los “mayores de veinte años” (art.6) “nacidos o hijos de éstos donde quieran que nazcan; ... los extranjeros que hayan combatido ó combatieran en los ejércitos..., los establecidos en el país antes de 1816... que se inscriban en un registro cívico, y los demás... que obtengan carta de ciudadanía” (art.4); salvo que se mantengan solteros o no sepan leer y escribir (art.6)⁷¹.

Sancionada la Constitución de 1853 nada dijo acerca del derecho al sufragio y se mantiene la distancia entre las ideas y discurso políticamente aceptado – elección popular, por un lado- y la desconfianza en la voluntad popular. Alberdi, su mentor, piensa a la Constitución y al estado liberal garantista como llave para el progreso económico pero no ve “ por qué en ciertos casos no pueden darse fuerzas omnímodas para vencer el atraso y la pobreza” y llegar a la “supresión de los derechos de la multitud” concediendo el derecho de votar a “la inteligencia y la fortuna”, ya que estas no son condiciones que excluyan la universalidad del sufragio, desde que son asequibles para todos mediante la educación y la industria”. En suma, sin “esta alteración grave en el sistema electoral de la República Argentina, habrá que renunciar a la esperanza de obtener gobiernos dignos por la obra del sufragio”⁷²

⁷⁰ Consultar: Ternavasio, Marcela; La revolución del voto, ed. siglo XXI, 2002, Arg.

⁷¹ Documentos de la Conformación Institucional Argentina, 1782-1962; Poder Ejecutivo Nacional, 1974, imprenta del Congreso de la Nación Argentina, PG. 393.

⁷² Alberdi, Juan Bautista; Bases y Puntos de Partida para la organización política de la República Argentina, 2da Ed., Valparaíso, julio de 1852, PG.80, 90, 137, 158/9; citado por Sampay, A.E., en Las Constituciones de la Argentina (1810-1972), Eudeba, 1975.

La tensión entre una idea muy débil de Constitución que desconfía de las mayorías populares y la necesidad de obtener legitimidad mediante comicios generales junto a cierto carácter "pedagógico"⁷³ de nuestro constitucionalismo primigenio hacen coherente el fraude⁷⁴, sub-representación de grupos sociales, no representación de los inmigrantes, etc. y justifican la represión política. La elección popular constituyó, así, un rito necesario que muchas veces terminaba en farsa y dió lugar a la "abstención radical" como resistencia.

Todo esto significa que los grupos gobernantes —educados y educantes— no aceptan a aquellos otros —ignorantes y educables— con ideas distintas a las suyas; aún cuando éstas estuvieran aceptadas por la Constitución. En otras palabras, no hay otras ideas "buenas" que las propias y su defensa justifica dejar de lado derechos constitucionales tales como el sufragio o, en su caso, la libertad de expresión, o la propiedad.

Por lo tanto, aún estando vigente la Constitución desde 1853 no podemos afirmar la consolidación de un sistema constitucional estable, en el sentido de aceptación y consenso acerca de la Constitución; al menos, entendida como límite y autogobierno. Son las leyes de 1912 las democratizadoras de la Constitución de 1853.

b). Es posible detectar un sistema político diferenciado, pero muy precario y fluido. En 1880, Roca logra un régimen basado en una muy laxa alianza de grupos provinciales conservadores, poco proclive a las confrontaciones electorales⁷⁵. En la

⁷³ En toda la literatura constitucional primera es fácil observar esta característica: Echeverría, Sarmiento, Alberdi, etc.

⁷⁴ Cantón, Dario en Elecciones y Partidos políticos en Argentina. CICSA, S.XXI ed., 1973 nos hace un relato del funcionamiento del fraude muy contundente; en especial, los fragmentos del Cap. I, PG.30/7 documentan denuncias realizadas por los vecinos de Orán (1876), Salta (1866) y la transcripción del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1911, III, PG.265 resume el clima político de la época.

⁷⁵ Halperin Donghi, Tulio, Historia Contemporánea de América Latina, Alianza Editorial, 3ra ed. 1991, PG.298.

década siguiente comienza un período de oposición –firme, pero muy fluida- que desembocará en las fuerzas radicales y socialistas.

c). Por último, no había un subsistema de partidos ya que éste exige que –dentro del marco constitucional- el derecho al voto implique a un sector considerable de la población y, obviamente, la aceptación de los partidos en sí.

En un principio el voto no era obligatorio ni secreto. No existían los padrones previos y toda la estructura electoral era muy artesanal. La mayoría de la gente no acudía a las urnas y los dirigentes debían hacer esfuerzos para aumentar el número de votantes ya que existía la convicción de que cuantos más votantes más se legitimaba su poder; aunque este esfuerzo iba acompañado del condicionamiento al voto⁷⁶.

Son las leyes de Sáenz Peña, con empadronamiento y sufragio obligatorios – controlados judicialmente-, las que marcaran un hito en la participación electoral.

Algunos datos empíricos ilustran del paso de una a otra etapa: en 1910 se contaron 191.000 votantes y en 1916 asciende a 747.471, lo que significa el paso de un 21% a un 62,71% de participación electoral⁷⁷. Este aumento se repite en todas las provincias, tal como lo demuestra el siguiente cuadro.

1910/1916

Capital Federal	23 / 84 %	Jujuy	29/ 68	Santa Fe	20/76
Buenos Aires	15 / 66	La Rioja	23/73	S. del Estero	36/67
Catamarca	30 / 68	Mendoza	17/64	Tucumán	31/57
Córdoba	9 / 55	Salta	25/69		
Corrientes	28 / 75	San Juan	21/83		
Entre Ríos	26/ 66	San Luis	- /72		

⁷⁶ Ternavasio, Marcela; La historia del voto, ed. Siglo XXI, 2002, Arg.

⁷⁷ Datos del Ministerio del Interior y Cantón Darío, Elecciones y Partidos Políticos en la Argentina, CICSO, S.XXI ed., 1era ed., feb1973, Bs.As. Respecto a las diferencias entre una y otra fuente, hemos preferido las oficiales; sin embargo, ambas nos permiten llegar a la misma conclusión.

⁷⁸ Diario de Sesiones de la C. De Diputados, 1917. I. PG.334.

Este aumento en la participación se mantendrá en ascenso de manera constante, en todo el país, oscilando entre el 55,33% (1922) al 90,86% (1958). Los distintos porcentajes se detallan en el cuadro nro1 del Apéndice.

Sin embargo, estos datos deben ser evaluados con cuidado. Nos describe J. B. Justo en 1915, respecto a las elecciones en Provincia de Buenos Aires:

"Nótese bien el contraste de las dos series: donde van dos partidos, en las localidades más populosas, donde están las principales ciudades de esa zona de la provincia, donde van dos partidos, votan solamente 26.77% y donde va uno solo, en los partidos de latifundio, de pueblos insignificantes por el número de habitantes, aparecen votando 44.63 %. No podemos afirmar que sea resultado del fraude, pero son cifras que nos llenan de asombro.

Analizando más de cerca estas cifras, llegamos a los resultados como éste: en esta larga serie de partidos, donde no había una organización socialista permanente, ... en los partidos totalmente inundados, ... donde la circulación era imposible a caballo, ... es donde se ha dado el más alto porcentaje de votantes..."⁷⁸.

Dos conclusiones. Primero, no siempre los registros son confiables y el fraude no desapareció de un día para otro. Segundo, el mecanismo de control recíproco, basado en el autointerés, de las nuevas leyes electores fue significativo al momento de evitar situaciones fraudulentas: donde compiten más de un partido con estructura, se obstaculiza la trampa.

Entonces, recién a partir de 1916 se puede hablar de voto significativo, prerequisite para un subsistencia de partidos.

En tanto a la formación concreta de los primeros partidos políticos, la UCR se desprende en 1890, el Partido Socialista nace en 1894/6, los conservadores intentan,

en 1914, el Partido Demócrata Progresista que no logra articular a los distintos clubes en una agrupación partidaria. Hasta entonces funcionaron, más bien, asociaciones de notables que se nucleaban alrededor del líder y cualquier disputa era entendida como disputa personal. Cuando la divergencia ocurría entre algunos de los miembros del "club" significa su ruptura y un nuevo enfrentamiento entre las nuevas partes. Cada "club" estaba integrado, así, por jefes y séquitos incondicionales. Los acercamientos y alianzas eran puramente coyunturales. Duverger los llamó "partidos prehistóricos".⁷⁹

Por lo que, y si bien esto puede ser discutido, parece aceptable que el subsistema partidario tiene su inicio con el radicalismo que será acompañado por un socialismo cambiante e inestable.

En consecuencia, las instituciones democráticas comenzaron a funcionar regularmente con las leyes Sáenz Peña y en los doce años del período radical. Tienen su inicio y comienzan a funcionar, pero no está consolidado el sistema partidario.

Veamos cómo eran vistos en las nuevas leyes.

*** Los prerequisites y la reforma institucional.**

La aparición de los primeros partidos y la conciencia de su necesidad no implica, sin embargo, una aceptación institucional de los mismos. Al instrumentarse la reforma —pese a las palabras del Ministro del Interior transcritas— se está pensando en el sufragio y no en los partidos. La ley 8129 dispone el enrolamiento general; la ley 8130, la confección del padrón electoral y la 8871 organiza las elecciones bajo el sufragio universal, secreto y obligatorio y sólo esta última tiene una referencia

⁷⁸Diario de Sesiones de la C. De Diputados, 1917, I, PG.334.

⁷⁹ Duverger, Maurice; Los Partidos Políticos, ed. F.C.E., 1957. Introducción y PG. 34.

ocasional a los partidos políticos en el art. 41. La idea es la elección de candidatos, solos o en lista, y no en fuerzas políticas.

La ley 8871 equivale al actual Código Electoral y prevee minuciosamente el acto eleccionario y su escrutinio. El art. 8 le otorga iniciativa al candidato sobre su postulación y el control de la elección: *“Los ciudadanos públicamente proclamados candidatos pueden dirigirse a los presidentes de los comicios de distrito electoral donde quieran hacerse elegir, nombrando apoderados⁸⁰ que lo representen ante las mesas. Siempre que varios candidatos hayan sido proclamados en una sola lista, deberán nombrar por mayoría un solo apoderado por mesa...”*. En el mismo sentido el art. 10, 37, 38, 40, 46, 59, 62, entre otros, regulan los derechos del candidato o de su apoderado durante el acto eleccionario y el recuento en mesa.

En cuanto al escrutinio, los votos se imputan individualmente: *“Se proclamará diputados y electores de senadores y de Presidente y de Vicepresidente de la República, a los que resulten con mayor número de votos hasta completar el número de candidatos a elegirse de acuerdo con la convocatoria y cualquiera sea la lista o listas en que figuran”* (art. 57) y *“Hecha la suma general de todos los votos del distrito, en relación a cada uno de los elegidos”* (art.63)⁸¹.

Hay una sola referencia tangencial a los “partidos” en el art. 41: *“...En esta habitación habrá boletas de cada partido ó candidato...”*, y algunas a la “lista de candidatos”: el art. 9 y 57 ya vistos. En rigor, en casi todos los casos, cuando la ley utiliza el término “lista” se está refiriendo a “padrón electoral”.

⁸⁰ No confundir con los actuales apoderados partidarios; más bien, hoy le llamaríamos “fiscales”. Adviértase que los nombra el candidato y no el partido.

⁸¹ En ambos casos, el subrayado no está en el original. La ley 8871 es de febrero de 1912. Las otras dos de julio de 1911.

Si las palabras nos dicen algo, parece que los "partidos" no estaban muy presentes en los legisladores. Es cierto que se argumentó que contabilizar los votos por lista o partido violaba el art. 37 (hoy 45) de la C. Nacional en cuanto dispone que la elección de diputados debe ser a "simple pluralidad de sufragios"; pero la ley se refiere a todos los cargos y no solo a diputados.

También debemos recordar que la ley fue propuesta y votada por conservadores, que no tenían una estructura partidaria. Sin embargo, esto no invalida que no había, a la época, una aceptación clara de los partidos políticos.

La práctica de votar por candidatos fue habitual. En 1912, por ejemplo, obtienen bancas para diputados: J. B. Justo con 23.000 votos; Alfredo Palacios con 32.500, Gallo con 35.700 y Arraga con 28.000; los dos primeros socialistas y los otros dos radicales; Drago, candidato "cívico" consigue casi tantos votos como Gallo; Zeballos de la "Unión Nacional" resulta parejo al Dr. Justo. Por lo que, a la hora de evaluar el peso partidario en cada acto eleccionario es muy relativo el valor a otorgar, tanto al contar los votos obtenidos —que varían de candidatos a candidato— como el número de bancas —que tendrán el valor electoral de quien la ocupa—.

En conclusión, pienso que no es arbitrario considerar la implementación concreta del sufragio obligatorio y controlado como punto de inflexión en la formación de un sistema partidario. Ya no alcanza con el "notable" y una estructura que permita apoderarse de la "mesa", ahora debe recurrir a los electores. Este cambio exige organización partidaria. Pero falta todavía para su aceptación. Por lo que, más bien, prefiero hablar de etapa de consolidación de sistema político diferenciado y de aparición y conformación del sistema de partidos.

Capítulo 3

El Radicalismo. (1916-1930)

En 1916 la Unión Cívica Radical accede por primera vez a la Presidencia de la Nación, en un clima de euforia popular. En el Poder Legislativo se mantiene una fuerte presencia conservadora en el poder.

Desde el Poder Ejecutivo se impone un nuevo estilo, de mayor participación, que si bien representa un adelanto en el espíritu democrático, está fuertemente articulado en un discurso totalizador y excluyente. A la convicción conservadora acerca de que sólo ellos comprendían las reglas de juego -lo que les explicaba la exclusión del otro-, el radicalismo le responderá, paralelamente, con la misma certeza de ser los únicos representantes de la "causa nacional". Así justificará y desarrollará distintas técnicas de dominio político -manejo de masas, patronazgo, paternalismo-y de anulación de la oposición tales como el fraude, las intervenciones federales y la utilización de grupos armados. Se trata de prácticas muy arraigadas, pero con una justificación novedosa: una reparación de lo "democrático" como idea legitimadora. Se esboza la participación informal en asociaciones con fines específicos, sindicatos y comités políticos y se seguirán aplicando viejos y nuevos mecanismos de control político.

Esta anulación del opositor está limitada a la contienda política, -ya que no analizaré las políticas públicas en sí - y deben entenderse dentro del contexto social y político de la época. Por un lado se refuerza la representación política⁸², pero continúa la desconfianza en el otro y el miedo a la pérdida del poder que se traducen en restricciones a la competencia.

Veremos sumariamente cuáles fueron los resultados electorales y, luego, las técnicas para eliminar de la lucha electoral o impedir el acceso del opositor político; que, reitero, deben interpretarse en el marco histórico en el que tienen lugar.

A. Resultados electorales.-

⁸² Rock, David. El radicalismo argentino, Ed. Amorrortu, PG. 47.

Ya ha sido bien analizado por otros el alcance de los resultados electorales en esta etapa. Los repasaré someramente al sólo efecto de identificar las peculiaridades del sistema en el presidencialismo argentino: 1) ver cómo el partido que ocupa el Poder Ejecutivo logra "dejar atrás" a los otros partidos⁸³; 2) mostrar que las elecciones intermedias desalientan la cooperación durante el periodo presidencial para lo cual distinguiré las elecciones presidenciales de aquellas en que sólo se elegían diputados nacionales; 3) ejemplificar la fuerza legitimante que tiene el número de votos para los actores políticos, tanto en la discusión acerca de la interpretación constitucional del rol negociador del colegio electoral como en la imputación de la calidad de "ganador electoral" cuando entra en tensión los resultados directos y en bancas; 4) apreciar el peso de la oposición -como construcción abstracta- para el partido mayoritario.

***elecciones presidenciales.**

En 1916 obtiene el 45,59% de los votos (340.802), con un 3,76% más de la UCR disidente, sobre el segundo que sólo alcanza el 17,23% y un 12,86% de los conservadores. Juntos el segundo y el tercero arañan el 30%. Sin embargo, hay que tener presente la fuerte presencia de los conservadores en el Senado y en las Provincias. Por el sistema electoral vigente a la época -lista incompleta por distritos- no obtiene mayoría propia en el colegio electoral y debe recurrir a los votos de otras fuerzas, obteniendo un ajustado 152 votos sobre 151 necesarios.

Pese al número de votos directos, la elección resultó reñida. La UCR obtuvo 133 electores, los conservadores 69, el Partido Demócrata Progresista (oficialismo) 65, la UCR de S. Fe (lista propia en contra de Yrigoyen) 19 y el Partido Socialista 14. Así, las dos fuerzas conservadoras (conservadores y Partido Demócrata Progresista) sumaban 134 votos, uno más que Yrigoyen; quien logrará, luego de varios días de negociación, los votos de los disidentes de Santa Fe y quedarse con el colegio electoral.

⁸³ Para el tema: Cantón, Darío. Elecciones y partidos políticos en Argentina, CICSO, s.xxi ed., 1ra ed. 1973; El parlamento argentino en épocas de cambio, Ed. Del Instituto, 1966, Bs. As.: Los partidos políticos argentinos entre 1912 y 1955, trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Bruselas 1967, publicado por el CONICET. También, Molinelli, N. Guillermo. Colegios electorales y asambleas legislativas 1854-1983, Ed. Manantial, 1989, Bs. As.

Interesante discusión, desde el punto de vista constitucional, se planteó entonces. La suma de votos antiyrigoyenistas era mayor que la de los yrigoyenistas; por lo que, algunos sectores debatieron la posibilidad de negociar en el colegio electoral un fórmula antiyrigoyenista, aún con integrantes radicales disidentes. Se argumentó que, siendo una elección indirecta y requiriéndose mayoría absoluta de votos en el colegio electoral, nada impedía acuerdos partidarios para obtenerla: en el caso, la idea era respetar la mayoría absoluta antiyrigoyenista frente a una primera minoría obtenida -en el cuerpo- por el líder. El otro sector, ya a considerar que hay un impedimento ético en el entendimiento de fracciones sí, de esa manera, se viola la voluntad mayoritaria del pueblo elector. En otras palabras, los únicos acuerdos que consideran éticamente aceptables son aquellos realizados sobre la base de la quien obtuvo mayor número de votos en el comicio que, en esta ocasión, le corresponde a la UCR. Esta última postura va ser mayoritaria y la que va a predominar en la sociedad, mostrando una tendencia a transformar la elección indirecta en "condicionadamente indirecta".

En 1922 aumenta su porcentual al 47,75%, (sin contar UCR disidentes: Principista, 1,60%; Intransigente, 0,76%; Lencinista, 1,61%; Bloquista, 0,80%; Roja, 0,01%; Tucumán, 1,90%) sumado a que ningún otro partido alcanza resultados considerables. Quien más obtuvo, no llega al 9%.

En el colegio electoral logra 211 votos propios, 235 con otras fuerzas, significando el 70% de los votos totales.

Sigue sumando en 1928 y asciende a 57,41%, con un 10,63% de la U.C.R. Antipersonalista y otros grupos disidentes menores: UCR bloquista, 1,12%; Unificada, 3,24%; Lencinista, 1,38%; Ferr a Jáchal, 0,19%). Ninguna otra fuerza alcanza el 7% de los votos. Las dos fórmulas más votadas eran de signo radical (aunque enfrentadas) y el resultado tan amplio a favor del yrigoyenismo hizo que se la conociera como "el plebiscito".

Esto se refleja en el colegio electoral donde consigue 207 votos propios (57%), que serán 245 con otras fuerzas, frente a 124 de la otra fórmula radical. En total significa el 77% de los votos posibles.

Lo mismo ocurre si se mide por distrito. Sobre un total de quince -el resto eran territorios nacionales-: en 1916, la UCR-nacional ganó en seis, empató en uno y la UCR local en Santa Fe; en 1922, la UCR-nacional sube a diez y la UCR

locales en tres; en 1928 la UCR-nacional obtiene catorce y el restante le corresponde al bloquismo de San Juan. Detalle de estos datos puede verse en el cuadro 3.

En resumen, del resultado de los comicios generales con elección de Presidente de la República, es claro que ningún otra fuerza electoral tiene la posibilidad de competir con la UCR en este período; aunque se haya mantenido "en potencia" la competencia en el sistema.

Hay que notar – y esto me parece significativo en la mecánica del sistema – que los otros partidos no consiguen una organización nacional ni fuerza electoral en todos los distritos. El radicalismo aparece como el único partido con presencia nacional, alrededor del cuál se encuentran partidos más o menos organizados con respaldo local o zonal. En estos términos, solo se puede pensar en oposición si englobamos racionalmente a todos los contrarios en uno, aunque en la realidad se presentan distanciados.⁸⁴

Llama la atención esta doble construcción. Por un lado, la oposición dividida es englobada en el imaginario como una sola y, por otro, los acuerdos de las minorías para enfrentar a la primera minoría en el colegio electoral es vista como éticamente incorrectas. El unificarlo imaginariamente genera la sensación de un opositor más fuerte que se traslada al ganador: El le ganó; mientras que la deslegitimación de acuerdos minoritarios quita la posibilidad real de unificación a esas fuerzas, reforzando a la primera minoría.⁸⁵

Varían los resultados cuando los comicios tiene como objeto cargos legislativos.

*elecciones legislativas nacionales..

Mientras que durante los dieciocho años se mantuvo un solo partido en la Presidencia (alternando dos fórmulas), consiguieron bancas parlamentarias treinta y

⁸⁴ Cfr. Cantón, Darío, Los partidos políticos argentinos, ponencia ante el Congreso Mundial de Ciencia Política, Bruselas, 1967.

⁸⁵ No interesa discutir aquí cuál debiera ser la interpretación correcta de la norma constitucional. Lo que se rescata es que la aceptada al momento, reestruccura a la primera mayoría. Por otro lado, no siempre triunfó esa postura en los colegios electorales, aunque la literatura constitucional sigue hablando del "peligro de que el Colegio Electoral eligiera al que salió segundo". (Cfr. Quiroga Lavie, Humberto, Lavie Constitución Argentina Comentada, ed.Zavañia, 1996, PG.560)

nueve partidos políticos distintos⁸⁶ y se produjeron numerosos conflictos entre partido nacional y comités locales o entre líneas locales, traduciéndose en menor peso y mayores dificultades del radicalismo en el Congreso.

1) El radicalismo en la Primera Presidencia de Yrigoyen: 1916-1922.

**** de diputados nacionales.**

Al momento de asumir Yrigoyen su primera presidencia, la UCR no tiene quórum propio. Paulatinamente y de manera sostenida, va aumentando el número de bancas, aunque no sin dificultades.

Distribución de bancas en la Cámara de Diputados

	1916 -	1917-	1918 -	1919 -	1920 -	1921
UCR.	44	41	56	53	84	87
P. Socialista	9	9	6	6	10	10
Conservador	28	28	19	19	14	14
Dem. Progresista	8	8	14	11	19	18
Radical disidente	4	5	8	8	3	3
Otros	23	21	12	13	22	20
Total efectivo	116	114	115	110	152	154

Fuente: Cantón, Darío, "Los partidos políticos entre 1912 y 1955", ponencia ante el Congreso de la Asociación Mundial de Ciencias Políticas, Bruselas, 1967, sobre datos tomados de "Composición de la Cámara de Diputados de la Nación, 1912-1943" Congreso de la Nación, División Archivo, Publicaciones y Museo, Bs. As. 1956.

En 1917 cuenta con tres puestos menos, mientras los socialistas y conservadores se mantienen iguales. Los disidentes ganan uno y las otras bancas quedan vacantes. En 1918 -gracias al expediente de las intervenciones federales y pese a bajar la cantidad de sufragios en C. Federal- aumentan a 56 imponiéndose a conservadores y socialistas que pierden. En 1920 ya tiene quórum propios y aparece el término "bloque" en la práctica legislativa. Hasta entonces, la poca consolidación partidaria y la no exigencia de voto nominal hacían muy difícil establecer el juego de fuerzas dentro de la Cámara.

⁸⁶ Cfr. Cantón, Darío, Los partidos políticos argentinos, ponencia ante el Congreso Mundial

Con esta salvedad, y teniendo en cuenta que las fuentes no siempre coinciden en cuanto a los números, analizaré los distritos más importantes, en cuanto al número que aportan.

a). Capital Federal:

Mientras que en 1916 –elección simultánea con la presidencial- logra el 48,1% de los votos, en las locales comienza a perder peso. Para diputados, en noviembre de 1918 es derrotado y baja al 43,2%; en 1920, en cambio, gana –llevándose dos tercios de las bancas en juego- pero sigue bajando el promedio al obtener un 37,3%⁸⁷ con 68.000 votos contra 55.000 de los socialistas (33%) y 25.000 (20%) de Concentración Nacional (conservadores). Dentro de la Cámara aparecen diferencias entre “rojos” y “azules”.

No requiere mayor comentario la disminución de fuerza en las elecciones legislativas: mientras gana el distrito en todas las elecciones presidenciales, le resulta muy reñida o pierde en las legislativas. La importancia del predominio en el Congreso para el oficialismo se visualiza por la política de patronazgo llevada a cabo desde 1919 en el distrito, que le permitió revertir los tradicionales resultados electorales⁸⁸.

b). Provincia de Buenos Aires.

Este distrito es más complicado, y refleja la preocupación del partido desde la Presidencia por construir poder y evitar la dispersión en el Congreso.

En 1916 –elección presidencial- lo gana el Partido Conservador. El Poder Ejecutivo Nacional el 24 de abril de 1917 decide la intervención a la Provincia –por decreto-⁸⁹ ya que “la obra de reparación política...alcanzada en el orden nacional, debe imponerse en los estados federales”.

Esta intervención fue decidida seis días antes de inaugurarse las sesiones anuales del Congreso, estando reunido ya en preparatorias y cuando sólo le restaba un año de mandato al Gobernador conservador. La Cámara de Diputados debatió el tema y se pronunció en contra, por 53 votos contra 36. El Senado optó por acortarle el plazo.

⁸⁷ Fuente: Darío Cantón, Materiales para el estudio de la sociología política argentina, Bs. As., 1968, vol.2 y en Rock, David, El radicalismo argentino, 1890-1930, Amorrortu editores, 2da reimpresión de la 1ra ed. En castellano, Arg. 1997. PG.298.

⁸⁸ Rock, David; El radicalismo argentino, Amorrortu editores, 1ra ed. En castellano, 2da impres. 1977, PG. 208/9.

⁸⁹ * Volveré sobre el tema al tratar las intervenciones federales. Aquí importa los distintos resultados en las elecciones locales y presidenciales, que se traducirá en el Congreso Nacional.

El 3 de marzo de 1918 se realizan las elecciones convocadas por la intervención y la UCR gana ampliamente: 114.000 votos frente a 68.000 de los conservadores y 7.046 de los Socialistas.⁹⁰ Obtiene la gobernación y diputados nacionales, pero no puede evitar el enfrentamiento entre dos facciones: los yrigoyenistas o “metropolitanos” y los partidarios del nuevo Gobernador, anticentralistas –conocidos como “provincialistas”-. El reclamo de este sector es significativo: no consultar las decisiones y nombramientos con el Presidente que es, a su vez, jefe nacional del Partido.

En 1920 la UCR nacional logra excluir a los “provincialistas”- que responden a una Junta local y no a la nacional- de las listas a candidatos a diputados y vuelve a ganar, pero reduce sensiblemente el caudal electoral: logra unos 80.000 votos frente los 70.000 de los conservadores y 13.484 de los socialistas que duplicaron el resultado anterior. Con los nuevos legisladores en el Congreso Nacional, amenaza al gobernador localista con otra intervención y éste renuncia.

Convocada la nueva elección para gobernador, en 1921, los conservadores repuntan con unos 99.000 votos pero no le alcanzan frente a los 120.000 de los radicales que ofrecen una fórmula negociada entre los dos sectores.

En síntesis, es claro la necesidad del partido que ocupa la Presidencia de construir su predominio e imponerse en el Congreso; y, en esto, la Provincia de Buenos Aires es un distrito fundamental por el número de diputados que aporta. Para ello, recurre a la intervención del art.6 de la Constitución Nacional y a la ingerencia activa en la política local; ya que, el sistema electoral vigente –dos tercios para mayoría y un tercio para la primera minoría- le permite llevarse los diputados aunque la diferencia electoral sea mínima.

A su vez, esto fomenta los enfrentamientos internos y la aparición de fuerzas intrapartidarias que, en general, van a tomar más peso que los otros partidos. Así, la oposición se traslada del sistema partidario al partido oficial.

c). Provincia de Córdoba

Los radicales locales habían obtenido la gobernación en 1915, pero inmediatamente se dividen en “rojos” y “azules”. Sin suficiente apoyo, el gobernador renuncia en 1917 y asume el vice, apoyado por los azules. El gobierno nacional interviene la Provincia –dejando de lado una sucesión constitucional en el orden local-

⁹⁰ Cfr. López, Mario Justo (h), *Entre la hegemonía y el pluralismo*, Ed. Lumiere, Arg. 2001, PG.144

y en 1918 llama a elecciones. Las dos facciones concurren por separado y pierden; gana el Partido Demócrata local.

La reacción radical fue la "abstención". En 1921 vuelven a ganar los demócratas. Entonces, en mayo 1922 Yrigoyen toma una medida insólita: "suspende relaciones formales con Córdoba"⁹¹. Si no consigue ganar, puede intentar deslegitimar.

Nótese que mientras gana la elección presidencial de 1916 con el 67% de los votos, pierde en todas las legislativas. Vuelve a ganar en la presidencial de 1922 con el 57.3%. Frente a esto, la respuesta es negar políticamente al distrito hostil.

*elección de senadores.

La Constitución de 1853 establecía la elección indirecta de los senadores, a través de las legislaturas provinciales, lo que dificulta encontrar registro de sus proclamaciones. A eso se suma que no siempre se asntó en el Diario de Sesiones la aceptación de los respectivos diplomas o a que fuerza pertenecían. También aquí se nota la falta de consolidación partidaria ya que no parece importar tanto por cuál partido o alianza acceden a la banca.

Estos tenían un mandato por nueve años, frente al presidencial de seis. Por lo que, conjuntamente con la elección de Presidente sólo se renovó un tercio que, en muchos casos eran elegidos por legislaturas locales no renovadas. Por lo tanto, en el Senado se mantuvo la mayoría conservadora, respondiendo a la lógica contra mayoritaria que le corresponde al cuerpo, en el diseño constitucional. El Senado debía, acuerdos mediante, atemperar el ímpetu democrático de los Diputados y aportar estabilidad al Congreso⁹². Pero, frente al discurso totalizante tanto de conservadores como de los radicales - que encarnan la causa nacional- el Senado se reconocerá con una poderosa capacidad de veto⁹³.

La reacción del partido mayoritario será "ocupar" el Senado. En marzo de 1919 logra los senadores por la Capital Federal al imponerse por un escaso margen de 3.000votos. Cuando los resultados electorales no servían al propósito se recurrió a la intervención. La respuesta, entonces, frente al disenso es imponerse; ocupar el poder

⁹¹ Floria, C.A. y García Belsunce, C. Historia de los Argentinos, t.e PG.289. Ed. Kapeluz. Arg.. 2 ed. 1975, PG.290.

⁹² El Federalista, ed.Fondo de Cultura Económica, México. 1957, LXII. PG.264/5

forzando el instrumento constitucional⁹⁴ y asegurar la idea de la necesidad del predominio para gobernar.

2) La UCR durante la Presidencia de Alvear. 1922-1928.

** de diputados nacionales.

Durante esta Presidencia se mantiene la presencia en la Cámara de Diputados, aunque en cada renovación va perdiendo bancas. También se observa una agudización del conflicto interno partidario, que repercute en el trámite legislativo.

Distribución de bancas en la Cámara de Diputados

	1922	1923	1924	1925	1926	1927
U.C.R.	91	90	72	69	60	61
P. Socialista	10	10	18	18	19	19
Conservador	14	14	14	14	15	15
Dem. Progresista	14	14	14	13	9	7
UCRantiperson.			3	3	7	7
UCR-Unificada			7	10	16	16
Total efectivo:	150	153	153	150	151	150

Fuente: Cantón, Darío, "Los partidos políticos en época de cambio", ponencia ante el Congreso de la Asociación Mundial de Ciencias Políticas, Bruselas, 1967, sobre datos tomados de "Composición de la Cámara de Diputados de la Nación, 1912-1943" Congreso de la Nación, División Archivo. Publicaciones y Museo, Bs. As. 1956.

Si se analiza los resultados se puede inferir que las corrientes políticas mantienen una considerable fluidez. La UCR —aún manteniendo cierta identidad común— se va dividiendo en líneas autónomas y que se presentarán con candidatos propios. La UCR como partido predominante va generando una competencia intrapartidaria que pasa a ser más importante que la interpartidaria. También los socialistas se verán envueltos en enfrentamientos que culminarán con la división en 1927. Los conservadores siempre se caracterizaron por su laxitud.

En 1924 la UCR oficial pierde veintidós bancas, de las cuales diez pasan a ser ocupadas por la oposición intrapartidaria. En 1925 se le suman tres más:

⁹³ Esto funcionó hasta 1922, con 25 bancas conservadores sobre un total de 30.

⁹⁴ El tema de las intervenciones como herramienta de construcción y uso del predominio lo analizaré más adelante.

Al año siguiente, 1926, las elecciones confirman la tendencia:

UCR 332.000 votos (40%)	38 diputados	-9
UCR anti ²⁵ 218.000 (26%)	20	+10
Conservadores 170.000 (20%)	20	+1
Socialistas 94.000 (11%)	4	=

Los resultados le dan más bancas a la oposición que a la UCR oficial, sin embargo no alcanza para terminar con su predominio partidario.

3) La UCR durante la Segunda Presidencia de Yrigoyen.

**** de diputados nacionales.**

El amplio triunfo radical afirma su consolidación y se asegura el predominio en el sistema partidario. La segunda fuerza pasa a ser los radicales antipersonalistas, quedando entonces la competencia como una lucha intrapartidaria. La imposibilidad de consolidar una oposición interpartidaria desembocará en el golpe de 1930.

Distribución de bancas en la Cámara de Diputados

	1828 -	1829 -	1930
UCR	92	92	98
P. Socialista	4	4	1
Conservador	14	14	12
Dem Progresista	-	-	3
UCR antipersona	5	5	3
UCR unificada	11	11	4
Socialista Indep.	6	6	15
Total efectivo:	156	155	154

Fuente: Cantón, Darío, "Los partidos políticos en época de cambio", ponencia ante el Congreso de la Asociación Mundial de Ciencias Políticas, Bruselas, 1967, sobre datos tomados de "Composición de la Cámara de Diputados de la Nación, 1912-1943" Congreso de la Nación, División Archivo, Publicaciones y Museo, Bs. As. 1956.

En los tres períodos va gozar de mayoría en la Cámara de Diputados. En las elecciones legislativas de 1930 logra aumentar en seis bancas su representación pese a la caída del caudal electoral de un 57,41% a 41,57% (-15,84%). El único repunte significativo es el del socialismo, pero limitado a la Capital Federal. Sin

²⁵ Se incluyen tanto los antipersonalistas como los antirygoyenistas que no se incorporaron al antipersonalismo, como leucínista en Mendoza y cantonistas en San Juan.

embargo, será vista como un triunfo de la oposición al Presidente. A estos se le sumaban aquellos radicales que funcionaban como minoría opositora.

Parcece interesante ver cómo la interpretación que se dio a los números electorales difiere de la lógica parlamentaria. En 1930 los resultados electorales, para la Unión Cívica Radical, permiten dos conclusiones: a) obtiene seis bancas más, b) baja su caudal electoral. La interpretación a la luz parlamentaria sería que ganó más poder al partido oficial. La lectura general fue que disminuyó el apoyo al presidente. Pesa más el número de votos que el resultado en bancas conforme al sistema electoral.

Pero, además, también se aparta de la intención constitucional. El modelo constitucional supone dos legitimidades paralelas -legislativo y ejecutivo- con un sistema de pesos y contrapesos mutuos. Los sistemas electorales y la duración de los mandatos legislativos responden a este propósito. Las elecciones intermedias tratan de impedir la acumulación de poder en el partido que ocupa la Presidencia y que sea el Congreso la caja de resonancia de los cambios de opinión popular. En cambio, en la práctica, cada elección intermedia funciona como un "plebiscito al presidente", dejando como secundaria lo que sería su finalidad constitucional y el resultado objetivo - formal: la obtención de seis bancas más.

Esta característica es compartida por la doctrina. Sabsay entiende que las renovaciones periódicas en la primera década de vida democrática han permitido al electorado poner de manifiesto su estado de ánimo en relación con la marcha del gobierno, renovándole o no su adhesión en función de las circunstancias⁹⁶. Sin embargo, no está claro si tiene en cuenta, para medir la adhesión, el resultado en bancas que en 1930 implicaría ratificación a la gestión gubernamental o lisa y llanamente el número de votos que, en cambio, significaría su rechazo. Esta última interpretación fue la tenida en cuenta por todo el sistema político y partidario.

Lo que aquí sostengo, es que parecería - en el ámbito de opinión pública- que las elecciones intermedias previstas como control republicano a la actividad legislativa son trasladadas a un juicio a la actividad presidencial. Y que ello se

⁹⁶ Sabsay, Daniel A. y Onaindía, José M.; La constitución de los argentinos; ed. Errepar, 1ed., Bs.As. 1994. Los autores revalorizan este rasgo de nuestro constitucionalismo como uno de "... los mecanismos más valiosos de control y expresión del consenso en las formas presidencialistas de gobierno..." y "que ha operado como uno de los reaseguros más firmes del sistema en lo que hace a su legitimidad". Me parece claro que le están dando a las elecciones periódicas de la Cámara de Diputados un alcance de control de gestión general del gobierno, que va más allá de un juicio de responsabilidad a los legisladores. No dice nada si tiene en cuenta la cantidad de bancas obtenidas o el número de votos.

traduce, en que importa más al sistema el número de votos conseguidos por el partido que la cantidad de bancas obtenidas.

Concretamente, en 1930, la UCR logra aumentar su representación parlamentaria, pero es recibida –por uno y otros- como un triunfo de la oposición. La reacción oficial será más control a la oposición. La salida es, -para unos y para otros- no la construcción de una fuerza partidaria competitiva, sino –simplemente- la fuerza.

*elección de senadores.

En el Senado solo contaba con ocho senadores frente a nueve de los antipersonalista, nueve de los conservadores y uno socialista. Cada banca fue peleada palmo a palmo, negando la incorporación de aquellos senadores electos que no respondían al yrigoyenismo e interviniendo las respectivas provincias para elegir a un afín. Así, en 1929, se rechaza los diplomas de los electos en San Juan y en Mendoza y de un electo por Buenos Aires. La discusión en sesiones preparatorias paralizó el trabajo parlamentario largo tiempo.

4. Conclusión.-

Gana todas las elecciones presidenciales durante catorce años y tres consecutivas. A lo largo de ellos, se advierte hay una tendencia a disminuir su caudal electoral en las intermedias legislativas y enfrenta dificultades en el Congreso, que no son aceptadas como frenos del sistema constitucional sino que se recurre a todos los mecanismos –constitucionales o no – para imponer la legitimidad presidencial frente a la legitimidad legislativa. Esto repercute en el partido presidencial y en el sistema partidario.

El Presidente –titular del Poder Ejecutivo- es visto, y se ve a sí mismo, como “el conductor”, sobre él recae la “misión a cumplir”. El Poder Legislativo es para el Ejecutivo, desde el punto de vista electoral, un coto al que hay que conquistar para responder a las expectativas. Dentro de él, el Senado resulta más difícil –por su sistema de elección- pero más redituables –por su escaso número-. La dificultad será sorteada mediante el uso del art. 6 C.N., intervenciones federales. Más adelante se verá que, desde lo institucional, la estrategia yrigoyenista será la deslegitimación para forzar el predominio del Ejecutivo y el partidario.

Los legisladores, por su parte, encuentran en la diferenciación del oficialismo una de las formas de construir su propia cuota de poder. La necesidad de predominio, por un lado y de diferenciación, por otra, favorece la oposición intrapartidaria frente a la interpartidaria.

Esto convive con la "creencia" en la competencia: el partido que ocupa la Presidencia está pendiente de la competitividad del sistema y siente el riesgo, aún cuando los resultados muestren que los demás no alcanzan a ser rivales para categorizar al juego como efectivamente competitivo. Entonces, se recurre "a todo" para evitarla.

B.- Construcción del predominio.

En esta parte repasaré algunas características y estrategias constitucionales utilizadas por el partido presidencial para la construcción y mantenimiento del predominio.

*** La devoción y la creencia: representación y responsabilidad.**

Para el sistema predominante necesitamos del partido predominante y nos decía Duverger que "el partido dominante es el que la opinión pública *cre* dominante". A más de importantes resultados electorales durante un período considerable se requiere de la *creencia* en que es *necesariamente* ganador. Esta creencia puede tanto ser consecuencia de los triunfos reiterados como de factores más complejos de identificación. En ambos casos, están relacionados con la representación.

El ganador electoral, en un sistema constitucional –y es nuestro caso– será considerado "representante" del pueblo y presume que obtendrá más votos el más representativo. El comicio también servirá como instrumento para efectivizar la responsabilidad política. Esta conexión entre elección y representación responsable implica un grado de abstracción que presupone un "hombre racional". Sin embargo, en otras épocas y durante largo tiempo, la conducta responsable y la cualidad representativa se lograron por otros medios, principalmente de tipo religioso.⁹⁷ Estos han puesto las bases de la representación y sobreviven en el plano existencial o

⁹⁷ Friedrich, Carl J.; El hombre y el gobierno: Una teoría empírica de la política. ed. Tecnos, Madrid. Cap. XVII, PG.330.

sociológico. Algún sector de la teoría llama “representatividad” a este vínculo basado en la semejanza o creencia en el otro, reservando el nombre de “representación” para la relación político- jurídica propia de la construcción constitucional.⁹⁸ Una y otra se basan en la *creencia* de que los representantes tienen derecho a serlo. *Creencia* que debe ser compartida tanto por representantes como representados.

En el constitucionalismo, la representación está ligada a la legitimidad democrática: el proceso electoral es un método de seleccionar al representante que, en principio, se espera gozará de “representatividad” – o sea – la aceptación de su cualidad representativa por la imputación de “voluntad popular” al resultado electoral. Aunque, puede no darse – en quienes no lo votan, en aquellos que le quitan el apoyo o cuando se falsea el resultado⁹⁹ –, manteniéndose la representación formal o imputación racional¹⁰⁰. Es que, constitucionalmente, “el artificio de la representación”¹⁰¹ se vincula, en principio, a resultados electorales mediatizados por el sistema electoral.

En otras formas políticas, la “representatividad” es un fenómeno en el plano existencial que puede estar ligada a un dios, rito, superstición, conocimiento y se da por conexiones irracionales o tradicionales. En ambas, la relación representativa conlleva la responsabilidad del elegido frente al mandatario o fuente de legitimación. Responsabilidad que será, en su caso, o religiosa o social, o política.

Cuanto menos consolidado esté el sistema constitucional y menos internalizada la imputación abstracta de la calidad de “representante” al ganador electoral más se mantiene la adhesión irracional y existencial. En estos casos y cuando es necesario acumular poder, una de las posibilidades es aprovechar o generar esta *creencia*, es convencer de que se es el único capaz, excepcional, el que sobresale sobre los demás. En Argentina, esto se ha construido más sobre la persona, y de ella se ha trasladado al partido. Y es una construcción en dos sentidos: de abajo hacia arriba y desde el poder hacia el electorado.

En el período yrigoyenista se inicia la consolidación democrática, luego una etapa en que los “representantes” eran impuestos mediante la falsificación del

⁹⁸ Sartori, Giovanni; Elementos de Teoría Política, Ed. Singular, Cap. 11. PG.225.

⁹⁹ El resultado falseado puede ser resultado del sistema electoral aplicado o por las distintas formas de fraude. En el primer caso estaría a salvo la representación formal; en el segundo se ven afectadas tanto la representación como la representatividad.

¹⁰⁰ La doctrina suele hablar de “infrarrepresentación” o “sobrerrepresentación”. En los dos casos estar refiriéndose a que la representación formal no coincide con la representatividad real.

¹⁰¹ El Federalista. LII, Fondo de Cultura Económica, 1957, México, PG 224.

resultado electoral; por lo que hay una brecha en la internalización del par "representante- representativo". O sea, por una lado funciona la elección democrática como legitimante –representación-, pero resulta ganador quien no es "representativo" en el plano de la realidad. Ante esto, no es tan extraño que, ante las primeras elecciones controladas, sigan vigentes aquellas formas de identificación tradicionales, irracionales.

Y éstas son fácilmente observables. El seguimiento popular a Hipólito Yrigoyen está teñido por conductas de deificación y dependencia incondicional. Son numerosas las anécdotas al respecto: desde la clásica ceremonia de asunción, llevado en carro tirado por sus seguidores en vez de los clásicos caballos, hasta el "San Hipólito" o "Yrigoyen es un Dios" como factor de movilización.

Las nuevas adhesiones muchas veces necesitan justificarse por estos mismos mecanismos. Cuenta un ex-opositor: "...hace cuatro noches, cuando me estaba quedando dormido, me habló al oído la voz de un alma muy querida... y esa voz, en la forma etérea del magnetismo, me dijo: El presidente Yrigoyen no es Hipólito Yrigoyen. Nuestro maestro, nuestro apóstol... el 12 de octubre de 1916 terminó su misión partidaria y patriótica. Ese mismo día llegó de la India para reencarnarse en su envoltura humana Joaquín Chusnamurty... este Chusnamurty es el segundo Dios. Cualquier cosa que haga desde la Presidencia será para felicidad de todos nosotros. Él podrá destruir al país, pero seguramente lo reconstruirá mejor. Es posible que las generaciones actuales no lo comprendan, pero cuando dentro de 2000 años la humanidad estudie historia argentina, tendrán noción verdadera de este milagroso mandatario" ¹⁰².

Sus adictos ven al ídolo, a aquél inalcanzable y deseado. La respuesta, igualmente emocional: "Mientras tanto el otro, embargado por la emoción que le causaba el recibimiento, nada menos que del excelentísimo presidente de la República, lloraba como una Magdalena" ¹⁰³. Sus amigos íntimos le llamaban "el general", sus seguidores "el apóstol" ¹⁰⁴.

También el propio gobierno era el impulsor de este tipo de adhesión fervorosa e irracional. El órgano oficial relata: "No recuerdo nada comparable a esa escena magistral de un mandatario que se entrega en brazos de su pueblo y es

¹⁰² La Fronda, 14/11/1919*

¹⁰³ contado por A. Carrasco, Lo que yo vi desde el 80. 1947, PG. 246*

conducido, entre los vaivenes de la muchedumbre electrizada. Tuve a manera de un deslumbramiento... correr... gritar... y vivarlo, vivarlo y vivarlo...¹⁰⁵. Su retrato era repartido a lo largo de todo el país, en láminas, medallones, mates, ceniceros, y todo objeto de uso y culto, reforzando el culto personal¹⁰⁶.

La excepcionalidad del jefe político tiñe al Partido Radical en varios puntos. Primero, se lo construye y gira alrededor del líder. Esta apelación al vínculo irracional e incondicional se mantiene institucionalmente, aún en 1928. Un documento partidario nos recuerda aquel "hombre superior" del discurso del profesor de derecho constitucional en 1912:

... "El hombre vulgar no sabe nada; el pueblo, en cambio, siente vagamente... pero en el grande hombre resuena intensamente todo el anhelo. Él, entonces, encarna a la fuerza social... se humaniza. Y al humanizarse puede actuar directamente sobre los hombres"¹⁰⁷. Si antes el "hombre superior" era el ilustrado, el de apellido, con fortuna o talento, ahora es encarnado directamente en el líder radical, "un extraño y admirable jefe político que sin haber hablado casi jamás en público logró gozar de una popularidad incomparable en Argentina tanto por su amplitud como por su hondura"¹⁰⁸.

Segundo, el partido no sólo será una estructura "caza-votos" o de canalización y expresión del electorado sino que pasa a ser la encarnación de la "causa" nacional; partido y Nación se identifican. Si el partido -parte- coincide con el todo, no hay lugar -aunque sea en el discurso- para otras partes. La dirección es, entonces, a la concentración en un único partido, aunque la intensidad no sea la suficiente para evitar terceros partidos que se mantienen por debajo de la línea de competitividad. A su vez, frente a la tradicional exigencia de comicios generales, los partidos minoritarios cumplirán un rol legitimante del partido dominante.

Por último, esta percepción personalizada dificulta, además, su institucionalización como un partido de masas, que es indicador de la consolidación estructural del sistema partidario.¹⁰⁹ Mientras que, tanto en el "personalizado" o

¹⁰⁴ Palacio, Ernesto, Historia Argentina, PG. 341.

¹⁰⁵ La Época, 7/10/1916.

¹⁰⁶ Romero, L.A., ob. cit. PG. 75.

¹⁰⁷ Etkin, A.M. Bosquejo de una historia y doctrina de la UCR, El Ateneo, 1928*

¹⁰⁸ Halperín Donghi, Tulio. Historia Contemporánea de América Latina. Alianza Editorial, 3ra ed., 1991. Bs. As. PG.299.

¹⁰⁹ Sartori, Giovanni; ob. cit, PG. 161 y 292.

caudillista como en el de masas se observa el alto caudal electoral, en el primero la adhesión es personal, emotiva y hasta religiosa y en el segundo la acumulación de votos es burocrática y con fuerte incidencia ideológica.

La representación ligada a factores emocionales, a identificaciones irracionales no fue privativa de los radicales sino, más bien, una característica de la sociedad de la época. Así, vemos que, simétricamente, la oposición respondía en un mismo tono, ironizando: "Llegado Yrigoyen al gobierno como el Mesías, cuando se esperaban sus proyectos redentores se produjo, como fruto.. el más grotesco parto..."¹¹⁰. Sus ataques se concentran contra la persona del Presidente y su estilo de acción más que al partido en el gobierno. En este marco, la lucha política es un remedo de la lucha religiosa donde difícilmente tengan espacio la negociación o la inclusión del otro. En otras palabras, en el sistema partidario tienen primacía las fuerzas centrífugas, polarizándose la oposición minoritaria y configurándose un predominio no inclusivo.

*** El patronazgo o clientelismo: " Del gobierno a casa". Utopía y Predominio.**

El clientelismo es una de las armas que utilizaron todos los partidos en el constitucionalismo, al menos, desde la primera década del 1900¹¹¹. En un sistema presidencialista, aumenta su utilidad cuando la falta de disciplina partidaria torna débil al Poder Ejecutivo¹¹². Y se potencia cuando, con un sistema de partidos en formación, la articulación política gira alrededor de la persona del Presidente: pasa a ser una herramienta "necesaria" para forzar apoyos dentro y fuera del Congreso.

Poco a poco el uso de los cargos públicos se convirtió en una técnica con fines políticos, conocida popularmente con la célebre frase: " Del gobierno a casa" Los puestos en la administración pública fueron distribuidos entre los comités partidarios para ser manejados por los caudillos locales o "punteros". Ellos se constituyeron en el nexo con el electorado y factor de crecimiento de la influencia de la clase media dentro del radicalismo.¹¹³

¹¹⁰ Pinedo, Federico, *Revista de Historia*, 1958. "La Crisis del 30", PG.116.

¹¹¹ Mujal León, Eusebio; *Factores internos y externos en el desarrollo de los partidos*; Universidad de Georgetown, Escuela de Gobierno. El autor también señala a la ideología como el otro instrumento importante para el desarrollo partidario.

¹¹² Mainwaring, Scott, *Presidencialismo y democracia en América Latina*; PG.230.

¹¹³ Romero, L.A., *ob.cit.* PG.74.

"La inscripción en los registros del Partido viene a ser... una especie de pasaporte o salvoconducto para llegar a cualquier puesto..."¹¹⁴. Los caudillos, a su vez, se ubicaban en los puestos más altos y esta estructura va generar una adhesión incondicional, donde lo que está en juego es la sobrevivencia:

"...desde entonces, él y su beneficiada parentela individual y colectivamente aumentaron el número de los que, como decía antes, gustosos se harían matar en defensa de ídolo"¹¹⁵. En el mismo sentido se pronuncia Romero: "Para ganar las elecciones, usó ampliamente el presupuesto del Estado, repartiendo empleos públicos entre sus "punteros"..."¹¹⁶

Las huelgas que debió enfrentar el gobierno radical fueron utilizadas también para reforzar el patronazgo. En los casos de reincorporación a empleados u obreros públicos se controló su afiliación al partido. De esta manera se aseguraba la provisión de trabajo a sus adeptos y su adhesión "a la causa".¹¹⁷

La crisis de 1921, la declinación económica hizo que los grupos radicales presionaran y obtuvieran más cargos públicos, aumentando unos 20.000 puestos nuevos sólo en Capital. "Ha surgido en nuestros correligionarios una verdadera preocupación, que es contagiosa, de ocupar cargos públicos..." reconoce el documento de un Comité Radical barrial.¹¹⁸

Los intentos de reducción fueron intensamente resistidos, aún bajo el gobierno de Alvear. Si bien se escucharon voces reclamando la limitación al gasto público¹¹⁹ y se llevaron a cabo algunas oleadas de despidos, la presión partidaria ante la crisis de 1924 rehabilitó la práctica:

"...del despacho ministerial están atestadas por una abigarrada concurrencia de postulantes de diversas categorías..."¹²⁰.

En su segunda Presidencia, Irigoyen le dio nuevo impulso, previa purga de los adictos a Alvear¹²¹.

¹¹⁴ La Vanguardia, 18/1/1922.

¹¹⁵ Carrasco, A., Lo que yo vi desde el 80. PG. 1947, PG. 247.*

¹¹⁶ idem, PG.77.

¹¹⁷ Rock, David, El radicalismo argentino, Amorrortu editores, Argentina, 1977.

¹¹⁸ Rendición de Cuentas correspondiente a la Circunscripción 11, U.C.R., 1922.

¹¹⁹ No hay ninguna intención de realizar una valoración de política económica: sólo se describe la relación entre fuerza partidaria y empleo público.

¹²⁰ La Época, 1/3/1924.

¹²¹ La Vanguardia, 22/2/1929.

Al poco tiempo se generalizaron denuncias sobre corrupción en el manejo de los puestos públicos, sosteniéndose que los cargos se vendían al mejor postor y/o que se recaudaba por la obtención de audiencias para pedir trabajo¹²². A estas se sumaron las que afirmaban la conexión entre el empleo público y el juego clandestino y trata de blancas en la Provincia de Buenos Aires; aunque no se han aportado pruebas al respecto¹²³.

También se suele citar como causa de la crisis de '30, la imposibilidad por parte del gobierno de satisfacer la demanda de promesas incumplidas y los propios partidarios lo acusaron de "no haber ayudado al partido" en las elecciones¹²⁴. Fuere o no cierta la incidencia de este factor en la crisis, basta el reproche de los afiliados como expresión de la convicción acerca de que las elecciones se ganan en la medida que se pague el voto con un puesto.

Sí en el punto anterior la adhesión giraba alrededor de factores irracionales, aquí recuerda a relaciones preconstitucionales¹²⁵: individualmente, se genera fidelidad garantizando la sobrevivencia; partidariamente, se recluta afiliados y simpatizantes en la medida que el partido sea refugio de necesidades básicas. De alguna manera nos recuerda a las viejas construcciones del "servicio fiel"¹²⁶: mientras que una parte se compromete al trabajo, a la obediencia, y a la fidelidad, la otra le debe protección y representación. En el contrato de "servicio fiel" ambas partes comparten un proyecto común –la conquista, la defensa, la producción, la empresa, etc.– y pasan a formar parte de una relación de características filocomunitarias o, si se quiere, inspirada en una misma utopía compartida.

Claramente, el partido que ocupa el Poder Ejecutivo está en mejores condiciones que los otros, ya que cuenta con más recursos – no solo económicos- para responder a las exigencias. En un sistema político poco institucionalizado, con fuerte adhesión irracional, la utopía se personaliza en el líder. El presidencialismo ayuda, en este caso, a reforzar la personalización: es en el Presidente en quien se deposita el

¹²² La Vanguardia, 3/6/1929.

¹²³ Crítica, 5/2/1929; La Prensa, 17/2/1929.

¹²⁴ La Época, 24/5/1930.

¹²⁵ Con "preconstitucionales" me refiero a instrumentos jurídicos que nacieron y se desarrollaron antes de la aparición del movimiento constitucional, en un marco de ideas distintas. Esto no significa que, en alguna medida, ciertos aspectos no hayan influido en el constitucionalismo o no se hayan mantenido en el tiempo. En este sentido, el derecho romano o el derecho medieval son "preconstitucionales" aunque muchas instituciones actuales remitan a aquellos ordenes jurídicos.

¹²⁶ Ha sido estudiado sobre todo por el derecho laboral.

sentido de misión a cumplir, encarna el proyecto común y a quien se le exigirá respuesta.

El partido que ocupa la Presidencia aparece, entonces, como vehículo de esta respuesta: repartirá protección y requerirá fidelidad al líder, convenciendo de que el "proyecto común" es el proyecto del partido o del Presidente. Y, en este sentido, la competencia está afectada: uno de los competidores está en posición dominante.

* Las intervenciones a las Provincias: federalismo y poder partidario.

Mecanismo de protección de la autonomía provincial, tomado de la Constitución norteamericana¹²⁷, la intervención federal a las provincias ha sido, en la práctica, una de las formas de control político. Cuando algún peligro de oposición se gestaba en los distritos locales, se recurrió a ella para neutralizarla. De esta forma, además se garantizaba la elección de senador nacional y, por consiguiente, fuerza en el Senado. En algunas circunstancias, servía como factor de presión frente a las candidaturas a diputados nacionales.

"No vaciló en intervenir las provincias desafectas, organizando luego elecciones en las que triunfaban sus candidatos, y así su poder aumentó considerablemente"¹²⁸. La convicción era —interpretando la forma federal— de que no resultaba constitucionalmente tolerable un gobierno provincial de signo partidario contrario al del gobierno nacional. Entre los considerandos del Decreto del 24 de abril de 1917 que interviene a la Provincia de Buenos Aires, donde recientemente se había perdido la elección, se destaca: "El pueblo de la república, al plebiscitar su actual gobierno legítimo, ha opuesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales. En tal virtud, el Poder Ejecutivo... debe imponerse en los estados federales"¹²⁹

Entonces, para el gobierno nacional, una provincia gobernada por un partido de signo contrario —recientemente ganador electoral— es una "situación de hecho" que el Poder Ejecutivo Federal debe corregir. Esta interpretación del alcance

¹²⁷ Art. IV, Secc. 4ta.

¹²⁸ Romero, J.L., Breve Historia Contemporánea de la Argentina, PG. 77

¹²⁹ Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, Cesar A., Historia de los Argentinos, Ed. Kapeluz, 2da ed., 1975, t.2, PG.289.

de la forma federal es congruente con el argumento enarbolado políticamente de la "la reparación política". La misión del partido radical en el poder es corregir, reparar lo incorrecto. Y lo incorrecto es la falta de legitimación democrática que imputa a todo opositor (independientemente de la verdad o falsedad de la imputación). En esta línea argumentativa, la legitimidad nacional está por encima del respeto a las autonomías locales: ella enseñará el camino a las erradas minorías locales.¹³⁰

Nuevamente los radicales heredarán – y remozarán- una vieja peculiaridad de nuestro constitucionalismo: cierto rasgo "pedagógico" de quienes ejercen el poder. Los conservadores enseñaran a los otros el modelo correcto y, en consecuencia, le dirán al peón cómo votar (o, directamente, votan por él)¹³¹, los radicales, ahora, corregirán la "mala" elección.

A lo largo, se mantiene este modo de ver lo político y lo federal. Cuando la legislatura de Tucumán –mediante el procedimiento de la constitución local de juicio político- destituye al gobernador radical y asume el vice no afecto, se interviene la Provincia (1917) para restituirle.

La Corte Suprema de la Nación, hasta 1918, había mantenido una tradicional jurisprudencia en el sentido de que las Provincias intervenidas no tenían autoridades locales. "El interventor es sólo un representante directo del Presidente de la República, que obra en función nacional, en representación de él, al efecto de cumplir una ley del Congreso, sujetándose a las instrucciones que de aquel reciba"... "cualquiera que sea la extensión de facultades que el Presidente acordase al Interventor... ellas serán siempre ejercidas en nombre y por autoridad del gobierno federal"¹³². Si el "comisionado" es un funcionario de la Nación no es representante de la Provincia –razona el Tribunal-; en consecuencia, no tiene legitimación procesal para habilitar la jurisdicción originaria del –entonces- art 101 de la Constitución Nacional. En otras palabras, una provincia intervenida no es "provincia", es jurisdicción nacional, al menos, a los efectos del art.101 C.N. (hoy, art.117 CN.1994)

¹³⁰ No olvidemos que nunca se articuló una oposición de alcance nacional, ya que tanto conservadores como socialistas arraigaron sólo localmente.

¹³¹ remito al discurso del Profesor de Derecho Constitucional de la UBA, Dr. Rodríguez Larreta, Carlos (h), ya citado: "Discursos y escritos; Bs. As. 1913, PG 220/221 y a las Bases de Alberdi (ver nota 8 del cap. Origen) y a Comentarios de la Constitución de Sarmiento (ver nota 9 del cap. Origen), entre otras.

¹³² Fallos. 54:550, nov. 1983, Coronel Carlos Sarmiento c/Interventor Nacional de la Provincia de Buenos Aires s.competencia". También, fallos 55:192, enero 1984, "Moreno c/Interventor Provincia de Buenos Aires". Ambos con disidencia del Dr. Bazan.

Así, al intervenir por decreto a Buenos Aires (24/4/1917)¹³³, Corrientes (23/11/1917), Mendoza (al día siguiente: 24/11/1917), Córdoba (cuatro días después: 28/11/1917) y Tucumán y Jujuy (a los nueve días: 7/12/1917); La Rioja (4/4/1918) Catamarca y Salta (27/4/1918); nuevamente a Mendoza, un año después (24/12/1918), San Luis (8/5/1919) Santiago del Estero y San Juan (17/10/1919), por tercera vez Mendoza (28/8/1920*), por segunda a Tucumán (25/11/1920)¹³⁴, en dos oportunidades más a San Juan (8/3* y 24/9/1921*), nuevamente Salta y Jujuy (27/9/1921* y 7/12/1921), en alguna medida, “nacionaliza” a la Provincia en dos sentidos: las decisiones locales pasan a ser nacionales y la “causa nacional” desplaza a la autonomía local. Y “causa nacional” significa Unión Cívica Radical, lo que deslegitima a otros partidos locales.

La cantidad de intervenciones –tal vez- haya influido en que la Corte cambiara; en 1918, su tradicional postura. Sigue manteniendo que una Provincia intervenida no tiene “gobierno local” sino nacional ya que “las provincias al delegar en la Nación las facultades para hacer efectivas las garantías constitucionales que ella consagra, han delegado implícitamente los atributos inherentes a su soberanía...”¹³⁵. Pero, ahora, le reconoce al interventor federal facultad para representar a la Provincia en juicio, de forma que no quedaran sin protección judicial reclamos de los particulares por sus decisiones políticas o administrativas.

Mientras tanto, continúa considerando la decisión de intervenir y sus consecuencias –designación del funcionario, tiempo, alcance, etc.- como “cuestión política no judicial”, ajena a su control de constitucionalidad¹³⁶. Esto significa excluir del escrutinio judicial la acumulación de poder que implica una intervención federal. Acumulación en varios sentidos: a) asume competencias locales, suspendiendo la descentralización territorial de competencias; y, esto, favorece la lógica mayoritaria¹³⁷ y, de conformidad con la interpretación de la Corte Suprema –

¹³³ En el acápite referido a resultados electorales presidenciales relato como se utilizó la intervención a la Provincia de Buenos Aires a fin de forzar resultados.

¹³⁴ Fuente: Materiales para la reforma constitucional, VI. Intervención federal. Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso de la Nación, Bs. As., 1957. Sólo en cinco ocasiones, sobre diecinueve, fueron por ley: están identificadas con*.

¹³⁵ Fallos: 127:92, 26 de febrero de 1918, “Anvaria v. Prov. de Buenos Aires s/daños y perjuicios”, PG. 92.

¹³⁶ Fallos: 53:420, 7 setiembre de 1893, “Cullen v. B. Llerena”; reitera Fallos: 54:381, “Lobos v. Donovan”.

¹³⁷ Lijphart considera a la descentralización federal como una variable de la segunda dimensión de diferenciación entre esquemas de lógica mayoritaria de las minoritarias. Cfr. Lijphart. Arend:

acerca de que el interventor es representante directo del Presidente de la República- el aumento de poder del partido presidencial. b) cuando se dispone por decreto, desvirtúa al principio de separación de poderes e impide la discusión partidaria en el Congreso a favor del partido presidencial. c) al justificarla en la "reparación" o "causa" identificada con el partido presidencial deslegitima a los otros partidos: cualquier apoyo es un error que hay que corregir. En este sentido, la jurisprudencia constitucional es funcional a la construcción del predominio desde el partido presidencial: excluye el control cuando parece claro que quienes han provocado y se benefician con una interpretación forzada del mecanismo constitucional difícilmente sean quienes se autolimiten¹³⁸.

La jurisprudencia, entonces, no afectará la interpretación que del federalismo mantiene el partido mayoritario. En el decreto de 1820, que pone fin a la intervención de La Rioja, insiste que las provincias pueden gobernarse solas recién después de haber sido *reparadas* por el ejercicio del mandato supremo "consagrado por la historia" del Presidente. En esto, no han sido ajenas las fuerzas políticas locales, quienes al sentirse débil, recurrirán al partido nacional en busca de apoyo. Y la respuesta más sencilla -frente a salir a buscar votos o, en su caso, obtener mayoría en la legislatura- es el decreto presidencial de intervención.

Pero no sólo se las ha utilizado para obtener bancas en el Senado o reforzar gobiernos locales: cuando estalla la lucha interna del partido se intervino provincias gobernadas por radicales, pero militantes en la fracción contraria a Irigoyen.

Resume, Romero: ". se sancionaron diecinueve intervenciones... sólo en cuatro ocasiones se solicitó una ley parlamentaria... en quince ocasiones se hizo por decreto, ignorando el Congreso, para eliminar gobiernos adversos y "dar vuelta" situaciones provinciales... El método fue exitoso..."¹³⁹. Sin embargo, los otros partidos consideraban a estas intervenciones como dictatoriales y censuraban al partido radical la violación de las reglas de juego.¹⁴⁰

Democratización y modelos democráticos alternativos, en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*; Ed Eudeba, 1988; también en *Las Democracias*, 1984.

¹³⁸ Gargarella, Roberto; *La Justicia frente al gobierno*, Cap.8, PG. 246.

¹³⁹ Romero, ob. cit. PG.78. Según Floria C.A. y García Belsunce, Cesar A. en *Historia de los Argentinos*, ed. Kapeluz, 2ed., Yrigoyen interviene a las provincias por decreto en quince oportunidades y cinco por ley.

¹⁴⁰ Cantón, Darío, *Los partidos políticos en la Argentina*, ponencia ante el Congreso Mundial de Ciencia Política, Bruselas, 1967.

También Alvear -pese a los reclamos opositores- recurrió a la intervención en doce oportunidades. En el año 1923 fueron Tucumán y Jujuy; en 1924, Santiago del Estero, La Rioja y Mendoza; en 1925, La Rioja y San Juan, y finalmente en 1928, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Mendoza y San Juan. Estas dos últimas, ya reelecto Yrigoyen, seis días antes de asumir la segunda presidencia. En seis oportunidades por ley y otras seis por decreto.

Repuesto Yrigoyen en la Presidencia nombra los dos interventores para San Juan y Mendoza, e interviene por decreto Santa Fe (19/4/1929) y Corrientes (24/4/1929) para evitar la fuerza política de distritos manejados por líderes locales disidentes con el oficialismo y conseguir mayoría en el Senado Nacional. Impugnando la legalidad de los procesos electorales locales y, por consiguiente, la conformación de sus legislaturas, impidieron el acceso de los senadores electos al Congreso Nacional.¹⁴¹

Si era necesario, estas intervenciones fueron acompañadas con el ejército:

"El proceso a la situación de Santa Fe entre en su última fase... ha dado motivo a que el Poder Ejecutivo Nacional haya dispuesto que se trasladen a la Provincia un regimiento de Infantería y varios funcionarios del Ministerio de Agricultura, cuya acción será concordante con el Jefe de la fuerza militar."¹⁴²

En otras palabras, el radicalismo lograba triunfar forzando el texto constitucional, obteniendo distritos que le eran necesarios para su predominio, sin control judicial y sin que la oposición lograra impedirlo. Nuevamente está alterada la competencia partidaria, mediante el uso - o abuso- de una herramienta constitucional, interpretada desde sus propias convicciones reparadoras.

* El paternalismo.-

Si bien en el liberalismo, inspirador del primer constitucionalismo, la función estatal debe limitarse a la seguridad y, en todo caso, a mantener estable ciertas variables macroeconómicas, marginándose de las situaciones individuales, el Estado nunca, en la práctica, resignó cierto asistencialismo. La vocación universalista e igualitaria de la teoría liberal entra necesariamente en conflicto frente a la realidad de

¹⁴¹ Cfr. Diario de Sesiones del Senado, Vol 1*, 1929; Rock, David. El radicalismo argentino, 1890-1930, ed. Amorrortu, 1997.

carencias elementales. La Declaración de Derechos del Hombre incluida en la Constitución Francesa de 1793 proclamaba: "La asistencia pública es un deber sagrado. Las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo". De la misma inspiración la previsión en los primeros textos preconstitucionales argentinos: "I. El cuerpo Social debe... II. Aliviar la miseria y desgracia de los ciudadanos, proporcionándoles los medios de prosperar e instruirse."¹⁴³

La tradición española, católica y conservadora, le dio un matiz caritativo. Pero también, en nuestro país, fue utilizado como instrumento de poder. Y continuó en la etapa radical, ahora articulada por el Partido que va asumir un rol antes limitado a la Iglesia y sociedades de beneficencia, utilizando las necesidades primarias para acumular adhesiones.

A fin de obtener votos de los grupos sociales más bajos se promovieron políticas paternalistas y de beneficencia en los comités capitalinos. Por ejemplo, en ellos se organizaba venta de productos de primera necesidad a precios más bajos que en los comercios. Sobre esto se construía, luego, la propaganda política. Esta estrategia estaba orientada a ganar votos socialistas. Ya en la campaña presidencial de 1915, se publicita que: "...sólo en la sección 7ª se vendió a precios reducidos, lo siguiente por día: 835 kilos de pan, 298 kilos de leche y 3200 kilos de carne, lo que ha significado en volumen una economía diaria de \$... que multiplicando las veinte secciones electorales, dan \$... equivalente en quince años a \$98.820.000... En quince años la acción socialista, en contraposición con la radical, ha gastado, con relación, también, a las más rigurosas estadísticas, 111.992.000 palabras... de la que la clase trabajadora no ha obtenido el más mínimo beneficio"

Ya el partido radical en el Poder Ejecutivo, utilizó a la Municipalidad de la Capital Federal –entonces totalmente federalizada- para la provisión de alimentos baratos; y previo a las elecciones municipales se crearon cooperativas de consumo

¹⁴² La Nación, 3/12/1928.

¹⁴³ Se lee en: Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación de 1815 (cap. VII), Estatuto aprobado por el Congreso de Tucumán de 1816 (cap. VII) y Reglamento Provisorio dictado por el Congreso de Tucumán para las Provincias Unidas de Sudamérica de 1817 (cap. VII). Documentos de la Conformación Institucional Argentina 1782-1972. P.F.N. Ministerio del Interior. 1974.

subsidiadas por el Estado que, pasadas éstas, se diluyeron.¹⁴⁴ y renacerán en 1929, durante la segunda Presidencia¹⁴⁵. Esta política de cambiar votos por asistencia se dio -y obtuvo importantes resultados- en Capital Federal.

Como con el clientelismo, el Partido además de estructura partidaria cumple un rol protector o benefactor: reparte trabajo y comida. Y en menor medida, también el partido que ocupe el Poder Ejecutivo está en mejor condiciones que los otros para esta tarea. Nuevamente, la competencia está alterada.

*** El poder de la policía. Los militares. Las fuerzas paramilitares.**

La policía y los militares fueron requeridos tanto para apoyar decisiones frente a conflictos obreros como para acompañar las intervenciones federales, ambas con fines de lograr o mantener el predominio.

La huelga marítima de 1916, la de los basureros de la Capital de 1917, la de empleados de Correo o de los ferroviarios en 1918 provocaron reacciones distintas por parte del gobierno, según la incidencia que de ellas se temía en el terreno electoral. Entre ellas, la utilización de la policía o los militares a favor o en contra de alguno de los sectores en pugna estaba condicionado a cálculos electorales.¹⁴⁶ Mientras la huelga contra la empresa Mihanovich significó una oportunidad de debilitar al Partido Socialista y, en consecuencia, los obreros contaron con el apoyo oficial, los reclamos de los obreros municipales de la basura fue violentamente reprimida. El trato que le dio la policía a los huelguistas motivó la intervención del Embajador de España¹⁴⁷. Oportunamente se comprobaron la simulación de fusilamientos y violentos castigos. Por su parte, el gobierno reemplazó a los huelguistas despedidos por militantes radicales.-

También en oportunidad de la huelga de trabajadores de Correo, en 1918, se controló la filiación partidaria de los empleados reincorporados luego del conflicto. Al desatarse un conflicto ferroviario se enviaron tropas a Santa Fe que

¹⁴⁴ La Vanguardia, 13/12/1919.

¹⁴⁵ La Vanguardia, 26/1/1930

¹⁴⁶ (Rock, David, ob.cit. PG.138 y ss; Romero, L.A., ob.cit. PG. 52)

¹⁴⁷ La Nación, 27 de marzo de 1917.

arribaron protegidas por los propios huelguistas¹⁴⁸ y, en cambio, en el caso de los frigoríficos bonaerenses las fuerzas policiales se utilizaron para reprimir. Mientras los obreros ferroviarios estaban organizados políticamente y contar con su apoyo incidía en la fuerza electoral, los obreros de la carne eran en su mayoría inmigrantes sin derechos políticos¹⁴⁹.

Por su parte, los militares van a reprimir en 1921 un levantamiento de peones de estancia en Tehuelche, Santa Cruz sin que al oficialismo le preocupara dado que la zona -territorio nacional- no tenía atractivo electoral y la distancia impedía que se conociera en Capital, hasta mucho después.

Decisión similar la adoptada en 1928 cuando se envía al Ejército a reprimir una levantamiento de colonos y peones agrícolas de Córdoba¹⁵⁰ y luego de Santa Fe¹⁵¹. Se lee en el primero: "Noticias recibidas de Maumistas Gallini, localidad de la Provincia de Córdoba, confirman el asesinato... de un simpatizante de los peones agrícolas, cometido por la policía del departamento de Juárez Celman, en connivencia con el caudillo radical de aquella localidad. Habíamos leído en "El País", diario de Córdoba la sensacional noticia, pero nos parecía tan enorme que nos resistíamos a creerla. Por la seriedad de las informaciones de "La Vanguardia" quisimos confirmar la veracidad de aquella denuncia, habiéndola llegado a confirmar totalmente".

Asimismo, se utilizó al ejército como respaldo a las intervenciones federales. Se apuntó a dar imagen de fortaleza en el gobierno, sin mayor costo electoral. Resultó exitoso en cuanto a la construcción del predominio y en el corto plazo. En cambio, en el tiempo, el ejército adquiría más incidencia en la vida política, primarían criterios partidarios para la promoción de oficiales y la "desprofesionalización" se volvería más tarde contra el propio partido y afectaría a todo el sistema partidario. La ingerencia militar en los problemas políticos, aún respondiendo a órdenes del gobierno, crearía un clima permeable a la presión política que habría aprovechado la oposición en 1930¹⁵².

**las fuerzas paramilitares.-

¹⁴⁸ La Nación. 26 de agosto de 1917; luego debió cambiarse la actitud.

¹⁴⁹ 3° censo nacional, vol.7, PG.553, La Nación, 9 de diciembre de 1917.

¹⁵⁰ La Vanguardia, 5 de diciembre de 1928.

¹⁵¹ La Época. 23 de enero de 1929.

¹⁵² Para el tema: Potash, Robert A.; El Ejército y la política Argentina, ed. Sudamericana, Arg. 1971.

Como consecuencia de la "semana trágica" irrumpen los militares en la vida política, pero también aparece una organización paramilitar que acompañó a la policía y a los militares. El propio gobierno alentó a sus simpatizantes que se unieran a las bandas paramilitares. En julio de 1929 se organiza con el significativo nombre de "KLAN" radical.

Compuesto por empleados públicos simpatizantes del radicalismo reclutados mediante el sistema de patronazgo¹⁵³ y por delincuentes menores a los que se le perdonaba la pena a cambio de servir al gobierno,¹⁵⁴ a este grupo se le atribuye el asesinato de Carlos W. Lencinas, líder de la oposición interna mendocina.¹⁵⁵ En épocas más tranquilas se limitan a desbaratar los mitines políticos opositores. Como réplica aparece la Liga Republicana, que no consiguió apoyo popular, pero significó a la creación de un clima de violencia partidaria.

Así da cuenta un diario de esos días: "En efecto, varias asambleas de esa agrupación (Partido Provincialista de Avellaneda) han sido disueltas a tiros por sus adversarios, los elementos que constituyen el oficialismo bonaerense y que en la referida localidad son minoría, como lo han ratificado diversos actos cívicos¹⁵⁶". Coinciden en su relato otro: "...elementos radicales agredieron a balazos a los concurrentes. Como consecuencia del suceso resultó muerto el provincialista Fermín Villar y varios heridos que han sido internados en el Hospital Fiorito"¹⁵⁷.

Más explícito y colorido es el comentario de Crítica: "Y hasta con las bailarinas se meten "los muchachos del Klan", que quieren ponerle malla a las chicas del coro del Teatro Colón. Al grito de "Viva Yrigoyen" fue interrumpida anoche la función de la bailarina Josefina Baker daba en el teatro Astral. Como se recordará, el Sr. Yrigoyen había manifestado su intranquilidad de que la artista norteamericana de color, se presentase en escena, como en París, demasiada liviana de ropas"¹⁵⁸.

Antes las dificultades que vivía el radicalismo, se intensifica el accionar de estos grupos y "... La policía, incondicionalmente, está en Buenos Aires al servicio

¹⁵³ También se refiere al Klan y su composición se refiere Federico Pinedo en En Tiempos de la República. Ed. Mundo Forense, 1946, PG.40.

¹⁵⁴ Crítica, 5 de diciembre de 1929.

¹⁵⁵ Cfr. La Prensa, 10 de noviembre de 1929; La Nación, del 11, 12 y 13 de noviembre de 1929; Crítica del 14 de noviembre de 1929, entre otros.

¹⁵⁶ La Nación, 21 de noviembre de 1928.

¹⁵⁷ Crónica del 20 de noviembre de 1928.

¹⁵⁸ Crítica, 6 de junio de 1929.

de los jefes del Klan o los caudillos de comités de barrio¹⁵⁹. La competencia electoral se ve alterada por amenazas o directamente por la fuerza y el sistema partidario se resiente: lo que he calificado como partido predominante se acerca al partido hegemónico. El oficialismo, ante las dificultades y pese a resultados electorales favorables, no encuentra respuesta dentro del sistema. La oposición –en realidad dispersa en distintas fuerzas de peso local o regional- tampoco.

* El control directo a la oposición.-

Ya antes, son numerosos los ejemplos de control directo a la oposición, evitando su participación, lo que demuestran la falta de afianzamiento de los valores y prácticas democráticas. Todo el proceso de consolidación de la legitimidad del nuevo estado y de la Constitución llevó a “aborrecer las diferencias internas, pretendiendo suprimirlas con el fin de fortalecer algún tipo de identidad nacional”¹⁶⁰. La acción política es vista como producto de un movimiento nacional que sólo puede ser único en una nación única; no admite divisiones legítimas.

Yrigoyen construirá el primer partido moderno del país, pero no puede sustraerse a ciertas visiones y prácticas de la época. Entre ellas, la dificultad para tolerar al otro. Se veía a sí mismo como único representante de la civilidad¹⁶¹, sus ideas serán la “causa nacional” mientras que la oposición es el “viejo régimen”, “régimen falaz y descreído” al que hay que desterrar.

El manejo del Correo –que permite controlar la propaganda política opositora-, la violación al derecho de reunión y a la libertad de prensa son algunos modos de actuar que dan cuenta los diarios. Estos son algunos testimonios, que debemos leer ubicándonos en el contexto de aquellos años.

1.- Libertad de reunión:

Difícilmente se cuestionen, de manera significativa, las políticas oficiales o se articule algún grado de participación, si no se protege el derecho de reunión. Tal vez por la concepción formalista de la representación o por la desconfianza en “las

¹⁵⁹ La Prensa, 19 de octubre de 1929.

¹⁶⁰ Malamud, Andrés; en Introducción a la Ciencia Política, compilador Julio Pinto, EUDEBA.

¹⁶¹ Malamud Andrés; en Introducción a la Ciencia Política, compilador Julio Pinto, EUDEBA.; la cita respondería a palabras de Yrigoyen.

multitudes”, este derecho no tuvo recepción expresa en la Constitución.

Tempranamente fue reglamentado por normas locales y reconocido jurisprudencialmente. En Capital Federal rigió el decreto del 19 de agosto de 1878¹⁶² y aplicado, luego, por la Policía Federal.

Este exigía dar previo aviso escrito a la autoridad policial de toda reunión pública programada, especificando el día, la hora, el lugar, objeto y, en su caso, el recorrido de la manifestación. Podían realizarse desde la salida hasta la puesta del sol, salvo en lugar cerrado donde se alargaba hasta las doce de la noche. Autorizaba a la policía a disolverlas cuando se hicieran en infracción o cuando alterase el orden.

La Corte en sucesivos fallos de la época reputó constitucional al derecho en sí y sus restricciones: “una disposición que prohibiera la reunión cuando su objeto fuera la censura de los actos públicos, o la aplazara indefinidamente... sería sin duda violatoria de la garantía constitucional aludida, porque importaría restringir de manera ostensible o frustrar en forma velada el derecho de reunirse y de usar de la vía pública. En cambio, un edicto policial modificando por fundados motivos de seguridad o de orden el itinerario señalado en una manifestación pública no es inconstitucional”¹⁶³.

Este reconocimiento restringido puede ser entendido desde el alcance formal de la democracia representativa donde “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”¹⁶⁴: la participación popular se reduce al acto comicial. Sin embargo, aún dentro de esta aceptación limitada, el derecho de reunión y a reunión¹⁶⁵ adquiere una importancia relevante cuando quien reclama su ejercicio es un partido o grupo político o ante campañas electorales.

Durante esta etapa se observa que cuando la oposición resulta preocupante para el partido oficial, éste encontrará en su restricción una herramienta de control. En la segunda Presidencia, pese a resultados electorales contundentes, la Provincia de Buenos Aires es un distrito de cuidado: “Los dolorosos sucesos ocurridos en Avellaneda se agregan a hechos análogos que venían reproduciéndose en la Provincia de Buenos Aires y que demuestran la falta de garantías para el ejercicio de los

¹⁶² En 1878, la ciudad de Buenos Aires aún pertenecía a la Provincia de Buenos Aires.

¹⁶³ Fallo 110:391.

¹⁶⁴ Art. 22 Constitución Nacional, en una de sus interpretaciones posibles.

¹⁶⁵ Por derecho “de reunión” me refiero a él como libertad negativa; en cambio, “a reunión” hace alusión a su valor para la democracia y al rol que puede adoptar el Estado en el fomento de la participación y deliberación política.

derechos cívicos de los partidos desafectos al gobierno"¹⁶⁶. Y el mismo día, en otro matutino: "El Partido Provincialista de Avellaneda se ha visto forzado a renunciar a la propaganda electoral por falta de garantías"¹⁶⁷.

También en el orden nacional: "El Ministro del Interior ha negado el permiso solicitado por el Partido Socialista para efectuar un acto de protesta contra la resolución del Poder Ejecutivo de enviar tropas a la Provincia de Santa Fe con el fin de intervenir en los conflictos obreros ocurridos últimamente"¹⁶⁸. Igual se lee: "El Poder Ejecutivo prohíbe protestar públicamente contra una disposición administrativa. Coarta la libertad de palabra y de reunión, garantías constitucionales superiores a todos los pretextos de que se eche mano"¹⁶⁹. El Partido Socialista, junto a otra agrupación política también afectada, recurre a la Justicia Federal¹⁷⁰.

Dos meses después, se lee:

"Nuevamente el Ejecutivo impide la reunión de ciudadanos para discutir actos de gobierno... Anunciada con anticipación suficiente una conferencia en la que diversos oradores usarían la palabra, para condenar la actuación de los interventores en San Juan y Mendoza, así como las cesantías en masa y el atraso de los sueldos... fue negada la autorización..."¹⁷¹.

La Corte tiene una respuesta tibia. En 1929 elabora una distinción entre el "derecho de reunirse" y el "derecho de manifestación": "En la primera hipótesis el previo aviso a la policía requerido por el art. 1 del decreto del 17 de agosto de 1878, no tiene el mismo significado que en el segundo. Cuando las reuniones han de celebrarse fuera de la vía pública, el aviso a la policía es también necesario o conveniente porque de la aglomeración de las personas puede resultar perturbado el orden y la tranquilidad públicos y hasta comprometida la higiene colectiva en los casos de epidemias o de pestes; pero, cuando la reunión tiene lugar en la vía pública, ..., debe agregarse la derivada de la exclusión de la población o de una parte de ella en el uso y goce de las calles con el consiguiente perjuicio para el tráfico y los viajantes y aun para los negociantes que tienen establecidos sus locales en ellas y en

¹⁶⁶ La Prensa, 21/11/1928, "Oposición sin garantías".

¹⁶⁷ La Nación, 21/11/1928.

¹⁶⁸ La Nación, 12/1/1929.

¹⁶⁹ La Prensa, 12/1/1929.

¹⁷⁰ Crítica, 12/1/1929.

¹⁷¹ La Prensa, 18/3/1928.

las inmediaciones y cuyo comercio puede quedar dañado por efecto de la reunión o de sus consecuencias”¹⁷².

Parcece que reunirse, en lugares privados o en la vía pública es siempre peligroso: para la tranquilidad, el orden, la higiene, el comercio. En cuanto a sus beneficios para el sistema político y partidario, no hay ninguna referencia. Por el contrario, es vista “no como un derecho específico” sino como una consecuencia de la “libertad individual de la persona o de la palabra” siempre y cuando “no se atribuyan los derechos del pueblo ni peticionen en nombre de estos”.

Ya en las postrimerías del radicalismo, se hacen más frecuentes las denuncias públicas de estos actos:

En 1930 en Corrientes (La Prensa, 23/1/30), Santa Fe, Mendoza, Córdoba (La Prensa, 31/1/30), San Juan (La Prensa, 20/1/1930) se repiten los atentados a la oposición y a los mitines políticos. Tomó más relevancia pública lo ocurrido en Lincoln, Pcia. de Buenos Aires, la agresión, en un acto político, a varios dirigentes del Partido Conservador, que fuera titulada “La Masacre de Lincoln”. (La Prensa, 2-14-15-16/2/1930; Crítica, 6-9-13/2/1930; La Nación 15/2/1930).

2.- Libertad de Prensa:

Hay que tener presente que la libertad de prensa, a la época, tenía un alcance distinto que el de hoy. Los periódicos eran más espacios de opinión que de información. Técnicamente no era posible la transmisión de noticias con la intensidad actual ni éstas eran valoradas en la misma medida.

Por otro lado, las organizaciones de izquierda – y un opositor al radicalismo era el Partido Socialista- dependían esencialmente de su prensa partidaria. Uno de sus problemas era la ignorancia de las clases trabajadoras, por lo que las imprentas constituyeron herramientas políticas importantes.¹⁷³

Los constituyentes de 1853 protegieron a la libertad de prensa prohibiendo la censura previa (art. 14 CN) y la de imprenta impidiendo sobre ella la legislación y jurisdicción federal (art.32 CN). Su importancia en el sistema constitucional fue, entonces debatido. Alberdi propugna dejar el tema en el ámbito privado, dentro del espacio de la libertad negativa personal. Mariano Fraguero, en

¹⁷² Fallo 156:81, Caso Comité Radical “Acción” v. Jefe de Policía de la Capital.

cambio, —otro de los mentores de la Constitución y activo papel en la constituyente— propone incorporar en la Constitución el “poder de la imprenta”. De inspiración socialista, asegura que todo hombre tiene el derecho a publicar sus pensamientos gratis y con remuneración, en su caso, en las imprentas del Estado para destruir el “absolutismo” de los empresarios, editores y gerentes de los periódicos. Para él, “la imprenta es como la administración de justicia o el crédito, no puede por lo tanto, escapar a la órbita estatal”¹⁷⁴.

En definitiva, aunque se difiera en la instrumentación, todos valorizan a la libertad de expresión como necesaria para el funcionamiento democrático. Y se pone más el acento en la difusión de las ideas y críticas que en la veracidad de la información.

En el periodo yrigoyenista es evidente como se acentúa la coacción sobre periódicos e imprentas a medida que declina su poder y como estrategia de dominio. Durante la primera presidencia, los medios oficiales deslegitimaban al opositor, o amenazaba sin llegar a la acción.¹⁷⁵ En los últimos años se vio inmersos en una fuerte presión por parte de la prensa antioficialista —entre ella, los periódicos *Crítica*, *La Fronda*, *La Nueva República*—, y la reacción radical es el uso de herramientas que la Constitución monopoliza en el poder —allanamientos, detenciones, arrestos, falta de colaboración policial, etc.—. Aparecen las denuncias concretas. Por ejemplo, leemos a partir de 1928:

“Río Cuarto, Córdoba, 8.- A raíz de la campaña que seguía el anormal funcionamiento de las Obras Sanitarias, ha sido allanada por la policía la agencia local del diario “La Voz del Interior”¹⁷⁶.

“En Salta ha sido asaltado y herido el administrador de un diario de oposición. El hecho desgraciadamente frecuente y que nunca ocurre casualmente contra el personal de diarios no afectos al gobierno, acusaría una gran crisis institucional...”¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Malamud, Andrés; en *Introducción a la Ciencia Política*, compilador Julio Pinto, EUDEBA, versión 2002.

¹⁷⁵ Fraguero Mariano. *Cuestiones Argentinas, Cuestión Primera*. Esta idea quedó plasmada en el Estatuto para la organización de la hacienda y el crédito público” que es discutido el 28 de noviembre de 1853.

¹⁷⁶ Pinedo, Federico; En *Tiempos de la República*, ED. Mundo Forense. 1946, PG.44.

¹⁷⁷ *Crítica*. 8/1/1928.

¹⁷⁷ *La Prensa*, 25/1/1929.

"San Juan, 28.- Desde ayer a la noche, empleados de la policía vienen deteniendo a los canillitas e informándoles de que deben suspender la venta de "Crítica" si no quieren ser molestados"¹⁷⁸. "Mendoza, 5. Elementos radicales impidieron hoy que fuese distribuida entre los canillitas la edición del diario "La Palabra". La policía ha negado dar garantías a sus editores."¹⁷⁹. Un mes y medio después, se denuncia: "Al retirarse de la redacción del diario "La Palabra" han sido detenidos hoy el doctor Carlos Washington Lencinas y su hermano Rafael Néstor"¹⁸⁰.

Se reitera la información en junio: "Mendoza.- Esta tarde, en forma imprevista, los empleados de investigaciones de la intervención, procedieron al allanamiento del local del diario "La Noche" de esta ciudad, deteniéndose a su director, señor Luis A. Llausa"¹⁸¹. Coincide otro matutino, con más información: Por orden del Juez del Crimen fue allanado el local del diario "La Noche", llegando la policía hasta las habitaciones particulares de su director. Este, que está enfermo fue conducido a la división investigaciones, quedando alojado en uno de sus calabozos."¹⁸²

Otro medio fue objeto de represalias: "Un modesto empleado (repartidor) de la sucursal de "La Prensa" en Mendoza, fue objeto de malos tratamientos por parte de la policía, que le secuestró su libreta cívica"¹⁸³.

En Corrientes se registra el asalto a una imprenta en Mercedes, donde se imprimía el diario del Partido Autonomista¹⁸⁴ y la detención del redactor del diario "Patria" de Goya, que había censurado la conducta de un funcionario policial¹⁸⁵.

También en Capital hay denuncias de violación a la libertad de prensa: "Un fotógrafo de "Crítica", durante los hechos ocurridos en Plaza Once, fue asaltado por un grupo del Klan Radical. Le robaron la máquina... La policía contempló la escena sin intervenir"¹⁸⁶.

¹⁷⁸ Crítica, 28/1/1929.

¹⁷⁹ Crítica, 5/2/1929.

¹⁸⁰ Crítica 21/3/1929.

¹⁸¹ Crítica, 1/6/1929.

¹⁸² La Nación, 2/6/1929.

¹⁸³ La Prensa, 26/4/1930.

¹⁸⁴ L. Prensa, 29/4/1930.

¹⁸⁵ La Prensa, 2 y 3/7/1930.

¹⁸⁶ Crítica, 17/10/1929.

Poco después se lee: "Desde "La Época", el radicalismo incita a la violencia contra la prensa independiente". "En el más absoluto vacío caen las incitaciones a la violencia contra los órganos del periodismo libre"¹⁸⁷.

3.- Independencia del Poder Judicial y derecho a defensa:

La independencia del Poder Judicial y el derecho a defensa es uno de los baluartes del constitucionalismo. En ellos está depositada la protección de lo privado y la libertad personal. Como dice nuestra Corte –parafraseando la norteamericana en Marbury vs. Madison–: "la esencia de la libertad es poder reclamar la protección de las leyes siempre que sea objeto de algún menoscabo"¹⁸⁸. Cuando en el Poder Judicial recae el control de constitucionalidad y el contralor electoral aumenta su "pouvoir d'empêcher"¹⁸⁹, poder de impedir. El partido oficial, especialmente, en un marco de no aceptación del disenso, va tomar nota..

Por lo que, el clima de fervor, por un lado, y de violencia más tarde se sintió también en el Poder Judicial, en especial, en el interior, donde más se mantuvieron prácticas tradicionales. Pero sus noticias llegaron a la Capital Federal.

"Detenido el secretario del Juez doctor Zamora (Marcos Juárez, Córdoba), sin causa, al ir éste a averiguar el hecho, fue sujetado por cinco agentes y agredido, quien le propinó varios puñetazos en el rostro..." (La Prensa, 16 de enero de 1929).

Pero donde es más evidente -en un marco generalizado de agresiones y violencias mutuas- fueron durante la intervención de San Juan, tendientes a impedir a la asunción del Dr. Cantoni del bloquismo como senador nacional.

"San Juan, 20.- En las primeras horas de hoy fue consumado un atentado criminal contra... el único abogado defensor... y que momentos antes había recibido del Dr. Cantoni el poder correspondiente para defenderlo en el proceso que se le sigue"¹⁹⁰. Estas agresiones se reiteran en febrero, en abril, en julio y agosto del

¹⁸⁷ La Prensa, 30/12/1929.

¹⁸⁸ Causa "Peláez Víctor s/habeas Corpus" CSJN. P.448.XXV.

¹⁸⁹ terminología de Montesquieu en el El Espíritu de las Leyes.

¹⁹⁰ La Prensa, 16/1/1929; ídem. Crítica, 20/1/1929)

mismo año¹⁹¹ y en febrero de 1930¹⁹². También se registra que fue atacada la Junta Electoral local¹⁹³.

También llegan noticias desde Santa Fe: "Un empleado policial... y una banda armada, penetró en el Juzgado de Paz de Venado Tuerto para exigir la renuncia del titular. El asalto representa una subversión de ideas y de hechos lamentable"¹⁹⁴.

* Relación con el Congreso.-

La actitud del Presidente ante el Congreso era más bien hostil.

Al momento de jurar, no hizo el tradicional discurso a los legisladores. No concurría ni dejaba asistir a sus ministros a las Cámaras, con el argumento de que los legisladores no radicales no tenían legitimidad.

En oportunidad de la apertura de sesiones del 1 de mayo de 1917, no sólo no concurrió sino que el mensaje inaugural llegó al Congreso el 11 de mayo. No era más de una carilla donde explicaba que no había tenido tiempo de reunir todos los elementos de información pero que "en cumplimiento del art. 86 inc. 11¹⁹⁵ de la Constitución Nacional declaraba inaugurada las sesiones". En los años posteriores, hacía leer sus mensajes por otro.¹⁹⁶

Respecto a la justificación esgrimida era solo parcialmente cierta. Se argumentaba que las Cámaras estaban integradas con representantes provenientes de elecciones fraudulentas. Si bien en 1916 esto tenía cierta verosimilitud, el recambio había comenzado en 1912, primera elección bajo la nueva legislación electoral. Ya en 1919 todos sus miembros de la Cámara de Diputados habían sido elegidos por el sistema de la Ley Sáenz Peña. Sin embargo, la falta de comunicación y frialdad no cambió.

El Congreso se sintió molesto. Los reiterados pedidos de informes y de interpelaciones ministeriales dan cuenta de la tensión. En 1917, ante el desconocimiento por parte del Ejecutivo de la competencia de las Cámaras de llamar

¹⁹¹ La Prensa, 21 y 22/2/1929; 4/4/1929; Crítica, 22/7/1929; 5/8/1929, entre otros

¹⁹² Crítica, 19/2/1930.

¹⁹³ La Prensa, 20/2/1930.

¹⁹⁴ La Prensa, 8/1/1930.

¹⁹⁵ art. 86 inc. 11: "Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado, dando cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes." Actualmente, con ligera reforma, art.99 inc.8.

a los ministros para pedir explicaciones, consagrada en el art.63 de la Constitución de 1853, la Cámara de Diputados insistió en su atribución tanto en el Dictamen de Comisión como en la votación general; que incluyó votos radicales. El enfrentamiento se repite, durante el primer mandato, en 1918 y en 1921.

En algunas ocasiones se amenazó con su disolución y ésta fue usada por la oposición, generando más tensión entre ambos poderes.

Durante el período de Alvear se recomponieron las relaciones, al menos formalmente, pero la tensión interna entre alvearistas e yrigoyenistas entorpeció el trabajo legislativo. Las dificultades con el Congreso continuaron durante la segunda presidencia de Yrigoyen y sólo se pudo sesionar con regularidad durante el primer año del mandato. Luego fue disminuyendo el ritmo de sus reuniones hasta la parálisis en 1930, cuando no se convoca a ordinarias —como ordena la Constitución— y no se reunió ni una sola vez desde mayo a setiembre. En total se sancionaron treinta y cuatro leyes.

Es interesante la lectura de los resultados electorales y su influencia en el juego interpoderes. En principio, la hostilidad es respuesta a un Senado no sumiso aplicando nuevamente aquello de deslegitimar a la oposición. Pero, luego de la elección de marzo de 1930 la situación se complica.

Decíamos, al repasar las elecciones intermedias de diputados nacionales que en 1930 la Unión Cívica Radical disminuyó su caudal electoral y que, contrariamente, por aplicación del sistema electoral vigente, se reforzó el número de bancas en la Cámara de Diputados. También, que esto ponía en conflicto cómo contar la fuerza partidaria en un sistema presidencialista: el partido presidencial pierde en cuanto a su función plebiscitaria, y es un triunfo como elección parlamentaria. Es interesante, entonces, como jugó en esta ocasión.

La reacción fue coherente con la "lógica" que se venía aplicando: ignorar lo que no se podía superar y aumentar la presión autoritaria. Ignorar la Cámara de Diputados resultante de esa elección "leída" como "adversa" e insistir en su autoridad. Hasta ese momento, se venía deslegitimando a la oposición y los nuevos electos —los del propio partido— provenían de una elección vista como contraria por lo que, desde la óptica presidencial, debía ser ignorada. Estos nuevos electos se encontraban ante

¹⁸⁶ Floria, C.A. y García Belsunce, C.A.: Historia de los Argentinos. ed. Kapeluz. Arg., 2 ed., 1975, t.2, PG.290, nota 7.

una difícil posición: si respondían a su rol parlamentario quedaban deslegitimados, si respondían a la reacción presidencial se paralizaba el Congreso. Esto último es lo que ocurrió.

Nos cuenta un testigo: "La obstrucción parlamentaria por parte de las minorías es una práctica... ; pero aquí no se trataba de minorías, sino de una mayoría, formidable por su número... En nada puso más empeño la mayoría yrigoyenista que en impedir las sesiones..."¹⁹⁷. Es cierto que podría haberse pensado que una mayoría importante en la Cámara era un nuevo triunfo. Pero no fue así, para no legitimar un resultado contrario a la ratificación presidencial.

Este breve repaso deja en claro algunos mecanismos. En la primera etapa la construcción del predominio —desde la figura presidencial— deja cierto margen a los legisladores oficiales y no oficiales para la oposición y el control. En la segunda, el predominio partidario se identifica con predominio presidencial y queda anulado todo juego interpoderes; lo que pone en crisis los mecanismos de frenos constitucionales y su dinámica, llegando al bloqueo institucional.

Evaluación:

Describía al sistema de partido predominante como aquel que dentro de un sistema competitivo, hay un partido que se las arregla siempre para ganar. Y agregaba que, si bien acepta la competencia, hace todo para triunfar. Desde 1916 que asume el poder hasta 1930, —cuando es desalojado por la fuerza y no por la competencia electoral— el Partido Radical superó todas las elecciones generales y recurrió a medios legítimos y no tanto para ganar. Algunos rasgos que se observan exige diferenciarlo del Partido hegemónico y del bipartidismo metafísico

Respecto al primero, la dificultad estriba en que, siguiendo a Sartori, había establecido como límite a la competencia, —o sea, ésta desaparece—, cuando se pone impedimentos al opositor, cuando se le amenaza, se le aterroriza o se lo sanciona. En una primera lectura rápida, los relatos seleccionados indican que la competencia ha estado amenazada, por lo que puedo pensar en un sistema de partido hegemónico con competidores satélites. Creo que una lectura más detenida y reflexiva, permite ver entre líneas —por debajo del colorido lenguaje de la época— que ni el oficialismo ni los opositores renegaron nunca de la competencia, aunque esta

haya sido entendida con límites más laxos y por medios que no aceptaríamos hoy día. Resulta positivo notar la preocupación por el sufragio, aunque no pueda tolerarse sus resultados. La legitimación electoral y la competencia entre partidos funcionaron, cada uno, como una "ficción orientadora". Ficción, en dos sentidos: de creación artificial, abstracta, necesarias para organizar la comunidad y de realidad que no coincide con el discurso manifiesto. Orientadora, porque promueve la reforma en el sentido de la ficción.¹⁹⁸

Sumémosle a lo ya dicho, que se trata de encasillar un sistema en formación, donde sobreviven y se entremezclan elementos de una etapa previa. Los demás partidos participantes no tenían dimensión nacional ni lograron articularse establemente. El Partido Socialista, concentra su fuerza en Capital Federal y algo en algunas localidades del interior. La Democracia Progresista arraigó en la pampa húmeda y menos en Capital. El Partido Conservador, fuerte en Buenos Aires, mantuvo su presencia en las decisiones nacionales pero no logró estabilidad. "Así, la U.C.R. fue en realidad el único partido nacional, y sólo enfrentó oposiciones, fuertes pero locales, en cada una de las provincias, incluyendo grupos escindidos de su tronco..."¹⁹⁹

Esta falta de otro partido con alcance nacional impide, también, ubicar al sistema como un bipartidismo metafísico de Duverger, que es aquel donde la rivalidad adquiere el aspecto de "una guerra de religiones". Revisando como se veían los radicales a sí mismos se advierte que no se consideraban "partido de la oposición" (antes de 1916) ni "partido en el gobierno entre partidos" (1916-1930), sino el elemento regenerador del sistema político, era "la causa" justa y única que se identifica con la Nación misma. El fuerte personalismo y el discurso deslegitimador refuerza el "sentido de misión a cumplir" del Poder Ejecutivo en el Presidencialismo. El otro era el "régimen falaz y descreído". Pero es un otro inarticulado, sin posibilidad de oposición real, aunque su discurso fuera tan "religioso" como el primero. Para un bipartidismo metafísico falta el otro que, también reivindicándose como tal, lo contradijera. A cambio, enfrenta una oposición fluida, laxa, que a lo largo de los años se pierde. Y termina compitiendo consigo mismo, entre líneas intrapartidarias.

¹⁹⁷ Pinedo, Federico; *En tiempos de la República*, Ed. Mundo Forense, Bs.As., 1946, PG.68

¹⁹⁸ Para el concepto de "ficción orientadora" ver Morgan, Edmund S., *Inventing the People*, N.Y., 1988.

¹⁹⁹ Romero, J.A., *ob. cit.* PG.76.

Por todo, prefiero ubicarlo en el tipo "sistema de partido predominante" donde "el criterio no es del número de partidos, sino una distribución concreta del poder entre ellos"²⁰⁰. Puede presentar el formato de un bipartidismo o de multipartidismo fragmentado²⁰¹. En Argentina y en esta etapa, esa "distribución concreta del poder" muestra un partido fuerte, que gana siempre y que hace todo por ganar, y una oposición fragmentada que obtiene algunos logros muy parciales. O sea, un sistema de partido predominante en un formato de alta fragmentación y fluidez.

Se puede objetar que es difícil, también, ubicar al Partido Radical – y menos aún a los otros – como partido de masas; prerequisite de un sistema pluralista.²⁰² Pese a la alta adhesión en las distintas elecciones populares, esta se superpone con una alta personificación. Importa más a *quién* se vota que *qué* se vota. Me parece una objeción válida, pero vuelvo a la dificultad de encastrar a un sistema partidario en formación en un estado ya formado.²⁰³

En síntesis, con dificultades y algunas características borrosas, podemos decir que el partido radical, en esta etapa de 1916-1930, aparece como el primer partido organizado argentino, que compete con otros partidos menos estables -aunque organizados, y que dentro de esa competencia hace todo -interfiriendo la libre competencia- por ganar, y gana durante catorce años todos las elecciones presidenciales (tres) y las elecciones generales intermedias antes de ser desalojado por fuerzas militares. En estas interferencias no están ajenas exigencias provenientes de la interacción con los sistemas electorales, político, y constitucional.

"...el delicado mecanismo institucional... no llegó a constituirse plenamente, y la responsabilidad le cupo a todos los actores..."²⁰⁴

²⁰⁰ Sartori, G., Partidos y sistemas de partidos, ed. Alianza Universidad, ed. Castellano 1987, PG.256.

²⁰¹ Sartori, G., Partidos y sistemas de partidos, ed. Alianza Universidad, ed. Castellano 1987; Duverger, Maurice, Partidos Políticos, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

²⁰² Cfr. Sartori, G., Partidos y sistema de partidos, Ed. Alianza Universidad, 2da ed. Castellano, 1987, PG.292.

²⁰³ Sartori construye un marco teórico para Estados informes (ob.cit. PG.290 y ss.) pero aquí la distancia de análisis es mayor aún. Llama "Estado informe" a "las comunidades que se hallan en estado fluido, en una fase muy volátil e inicial de su crecimiento". En este trabajo se sostiene una alta fluidez del sistema partidario pero no del Estado en sí, que ya está consolidado.

Capítulo 4

INTERREGNO.

La etapa de 1930 hasta la asunción de Perón fue una sucesión de golpes de facto y proscripciones, anulación de elecciones, vigencia del estado de sitio, intervenciones provinciales que demuestran la inexistencia de una libre lucha electoral por lo que desaparece del sistema la característica de la competencia.-

En 1931 fue prohibida la fórmula Alvear- Güemes, por un acuerdo de ministros del 6 de octubre. El argumento fue de naturaleza constitucional: no podía ser reelegido un candidato sin que transcurrieran seis años desde que dejara el cargo (art.77 CN 1853) sin considerar la responsabilidad por el golpe de 1930.

El 12 de octubre de 1943 por decreto del gobierno de facto se disuelven los partidos políticos, prohibición que regirá hasta 1945. En el mismo sentido, la combinación de abstención deliberada con fraude electoral²⁰⁵²⁰⁶. Estas características hacen que escape a nuestro marco teórico, por falta – entre otras- de competencia.

El Peronismo.(1946-1955)

Es bien conocido el origen militar de Perón y los acontecimientos que derivaron en un amplio apoyo popular. El 17 de octubre no es producto de la competencia electoral sino de la participación directa. Inaugura una nueva forma de

²⁰⁴ Romero, I.A : Breve Historia Argentina. citada, P.G. 76.

²⁰⁵ Para un estudio de la época y el desencanto respecto al sufragio y la democracia véase "La Argentina y la tormenta del mundo", Halperín Donghi, Tulio; s. xxx ed., Bs. As., 2003. Respecto a la presión oficial y falta de confiabilidad en las elecciones consultar "Los partidos políticos argentinos entre 1912 y 1955" y "Elecciones y partidos políticos en la Argentina" de Cantón Darío; ambos citados.

²⁰⁶ Mario Justo López la califica de "predominio o hegemonía de la Concordancia". De acuerdo a nuestro marco teórico para que haya predominio debe haber competencia, hecho que todos los autores coinciden en negar. Respecto a la hegemonía no es tema de este trabajo.

participación y es el hito que marca la politización de la clase obrera.²⁰⁷ Se amplía la democratización²⁰⁸, pero a su vez, se mantendrán vigentes viejas - y nuevas- técnicas de dominio político y anulación de otras fuerzas electorales.

Mientras el radicalismo accede a la Presidencia como el único partido organizado en el ámbito nacional en un clima de desconfianza pero de afirmación democrática, el peronismo es construido desde el poder, frente a un radicalismo y otros partidos menores algo más consolidados²⁰⁹ en un momento de gran descreimiento y desilusión respecto al sufragio popular y de resistencia política interna y externa.

En lo interno, frente al apoyo popular, tanto el radicalismo como los otros partidos -y entre ellos, el comunista- sólo ven peligro. Estos últimos confían que: "Aun en el caso problemático de que los peronistas consigan triunfar, las Naciones Unidas y su organización de seguridad militar no permitirán que se consolide en nuestro país..." y con tono un poco apocalíptico advierten que "pondría en peligro la estabilidad de la paz en el mundo"²¹⁰. Coinciden los comunistas con la prensa norteamericana que veían en Perón intenciones de "...complotar para el derrumbamiento de gobiernos democráticos en otras naciones democráticas"²¹¹.

En 1946 se restablece la lucha electoral con el triunfo de la fórmula Perón -Quijano. Pero está suficientemente estudiado "el celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder

²⁰⁷ Halperin Donghi, Tulio; Historia contemporánea de América Latina. Alianza ed., 3ra Ed., 1991. Bs.As., PG.354.

²⁰⁸ Democratización está usado en sentido de proceso, que admite grados o medidas. Para el tema: Sartori, Giovanni, Elementos de Teoría Política, Ed. Alianza Singular, Cap.2, PG.60 y ss., quien distingue entre "democracia" como sustantivo que designa una realidad y "democrático" como adjetivo que nos dice cuánta democracia y nos permite ubicar a las distintas "democracias" en un continuo "mayor-menor" según el grado de democraticidad. También Alf Ross, Fundamentos de la Democracia, edición fuera del comercio, cap.IV.

²⁰⁹ Veremos que el grado de consolidación es todavía bajo.

²¹⁰ Codovilla, Conferencia Nacional del Partido Comunista, diciembre de 1945.

real de sectores populares²¹² como la utilización de técnicas para enervar a la oposición.

Analizaré, primero, los prerequisites del sistema de partidos y luego el funcionamiento de las variables constitucionales en esta etapa.

*** Los prerequisites del sistema de partidos, en esta etapa.**

De acuerdo con el marco teórico, son presupuestos de un sistema competitivo la existencia de un estado constitucional y el consenso acerca de su constitución, un sistema político diferenciado y la consolidación de los partidos. De su análisis, llego a la conclusión que aún se encuentra en una etapa de construcción, que mantiene rasgos básicos, aunque con matices nuevos.

**** Estado constitucional y consenso acerca de la constitución.**

No parece haber dudas respecto a que la Argentina es, al momento, un estado formado, con un sistema político diferenciado. Sin embargo, algunos de sus aspectos se encuentran aún en una etapa de consolidación. Uno, es el del estado constitucional; otro, la idea de constitución.

Que un estado esté formado no significa que sea un estado constitucional consolidado. Desde la caída de Yrigoyen se observa un fuerte descreimiento en el modelo para enfrentar los problemas básicos de un gobierno. La sucesión de gobiernos militares o tutelados por los militares son un claro signo de esto. Esta afirmación exige algunas aclaraciones.

“Estado constitucional” es un concepto complejo y puede señalar muchos modelos distintos. Nino identifica al menos ocho significados distintos, que varían en cuanto a su densidad o robustez, según sea el equilibrio entre el ideal democrático y

²¹² Revista LIFE, febrero de 1946.

limitación al poder. Podríamos acordar que aún durante los gobiernos de facto se mantendría el estado constitucional en su caracterización más débil: supervivencia de ciertas reglas jurídicas limitantes²¹³.

En este sentido, el juramento del Presidente de hecho y su comunicación a la Corte Suprema de la Nación. La Acordada de 1930 acepta que "su título no puede ser discutido con éxito en cuanto ejercita la función administrativa y política derivada de su posesión de la fuerza como resorte de orden y de seguridad social... (pero)... si desconociese las garantías individuales de la propiedad y otras aseguradas por la Constitución, la administración de justicia encargada de hacer cumplir éstas, las restablecería en las mismas condiciones y con el mismo alcance que lo habría hecho con el Poder Ejecutivo de derecho"²¹⁴. La elaboración jurisprudencial construirá el discurso de que el uso de la fuerza no necesariamente destruye el orden constitucional²¹⁵; en otras palabras, la falta de autogobierno no afectaría, por sí sola, a la Constitución.

Pero, también, parece claro que éste no era el modelo de Estado constitucional pensado por los constituyentes ni ésta la constitución histórica defendida antes o después de la ley Sáenz Peña. Por lo que, si bien podemos hablar del consenso acerca de algún grado de constitucionalismo, también podemos observar que este es fluido, no consolidado.

A ello se debe sumar el fuerte discurso público antidemocrático. Desde 1810 venía asentándose la legitimidad electoral y paralelamente se mantiene una idea débil

²¹² Sampay, A.E., Constitución y Pueblo, Ed. Cuenca, 1975, PG.122.

²¹³ Nino, Carlos S.: La Constitución de la Democracia Deliberativa; Gedisa, Barcelona, 1997, Cap. I.

²¹⁴ No es nuestro objetivo analizar la Acordada de 1930 ni el valor jurídica de la misma, sino simplemente rescatar el concepto de constitución aceptado institucionalmente en ese momento histórico.

²¹⁵ Cfr. Gelli, María Angélica, "Los estados del discurso de la Corte Suprema a propósito de las emergencias". Boletín de la Asociación de Derecho Constitucional, nro 54, octubre 1990, PG. 5; citado por Dalla Via, Alberto, Derecho Constitucional Económico, ed. Depalma, Bs. As., 1999.

de Constitución. El radicalismo fortaleció y reivindicó la democracia como participación electoral. Sin embargo, a su caída, fuertes núcleos opositores alertaban del "monstruoso resultado del Demo-gobierno; busquemos pues, la senda que nos lleve a suprimir el mal" y frente a esto, "la Carta de Alberdi es por ahora la única esperanza ante la democracia invasora"²¹⁶. Las diferencias respecto a "qué dice" la Constitución de 1853 se mantendrán. Para unos, exige elecciones periódicas libres y amplias; para los otros, ellas son el mal que la desvirtúan. Dos constituciones distintas, frente al mismo texto.

Tampoco hay acuerdo respecto a su valoración. Fuertes grupos creen necesario una importante modificación a la constitución y el sistema institucional. Lugones había cuestionado la adopción de instituciones norteamericanas ajenas y que nos habían desviado de nuestra vocación de potencia. Desde el poder, el General Uriburu proponía su reforma para cambiar uno de sus puntos cruciales: que los legisladores "fueran una representación de obreros, ganaderos, agricultores, profesionales, industriales, etc.". De la representación liberal a representación corporativa. Mientras tanto, otros le reclaman que llame rápidamente a elecciones²¹⁷.

La discusión política, entonces, giraba, sobre los aspectos fundamentales del modelo y ésta falta de consenso afecta el sistema partidario.

**** Sistema político estable y diferenciado.**

El golpe de 1930 significó la irrupción de los militares en la escena política. Sin entrar en la discusión respecto a su rol desde 1810 en adelante, por primera vez

²¹⁶ Irazusta, Rodolfo; "La democracia no está en la Constitución", en La Nueva República, Buenos Aires, 28 de abril de 1928 y "Revisión Constitucional", en La Nueva República, Buenos Aires, 14 de abril de 1928.

derrocan un gobierno elegido popularmente desde la vigencia formal de la Constitución de 1853. La Corte lo avalará con argumentos políticos -“revolución triunfante” y “asentimiento popular”²¹⁸ - y justificado políticamente, otorgará validez al ejercicio de competencias de gobierno por parte de los militares. En la causa “Malmonge Nebreda”²¹⁹ la Corte Suprema le reconoce a los militares autoridad para el dictado de normas generales obligatorias (ley) a las que denominó “decretos leyes”, aunque con ciertas restricciones; especialmente, validez temporal limitada a que el “gobierno de facto” se mantenga en el poder. A partir de ahí un nuevo actor político va signar los años posteriores, con la complacencia, cada vez más amplia, del Poder Judicial. Así, años después, en “Meyer”²²⁰ suaviza la limitación, en “Arlandini”²²¹ decide que la extensión y oportunidad del ejercicio de facultades legislativas no puede ser judicialmente revisada, en “Ziela”²²² señala que los decretos leyes son válidos en cuanto a su origen y decididamente los equipara a la ley. En “Perón” culmina con que “... Dentro del régimen constitucional argentino, todo gobierno, sea regular o revolucionario, está facultado para establecer la legislación que considere conveniente...”. Luego del golpe de 1955, los militares se transformarán en árbitro del juego político, juego que se denominara de “suma cero”²²³. No sólo se ha instalado un

²¹⁷ Pinedo, Federico; *En tiempos de la República*, ed. Mundo Forense, Bs. As. 1946, PG.85. Manifiesto Oficial del 1 de octubre de 1930. También Puigrós, Rodolfo, *Historia Crítica de los Partidos Políticos*, III ed. Hyspamérica, Bs. As. 1986.

²¹⁸ La acordada permanentemente se refiere a situaciones fácticas de carácter político e invoca a Constantineau, quien en su obra justifica autoridad a gobiernos establecidos o mantenidos por personas que han usurpado la autoridad soberana del estado y se afirman por la fuerza de las armas contra el gobierno legítimo. Cfr. Constantineau, Albert; *Tratado de la Doctrina de Facto*, ed. Depalma, ed. Española, PG. 9, citado por Dalla Via Alberto, *Derecho Constitucional Económico*, ed. Depalma, Bs. As. PG.366.

²¹⁹ Fallos 169:317, causa Martiniano Malmonge Nebreda, del 15 de noviembre de 1933.

²²⁰ Fallos 201:266, causa Municipalidad de Capital Federal c/Meyer, del 2 de abril de 1945.

²²¹ Fallos 208:184; causa Enrique Arlandini, del 22 de agosto de 1947.

²²² Fallos ; causa Smiriglio Ziela Hnos del 1 de octubre de 1947.

²²³ Para el tema: O'Donnell, Guillermo, “Un juego imposible: competición y coaliciones entrepartidos políticos entre 1955 y 1966”, ed. Paidós, Bs. As., 1972: “La posibilidad de que este movimiento (peronista) ganara las elecciones, aunque no fueran presidenciales, conducía a un golpe”.

nuevo actor político, sino que es un actor que va a dificultar la consolidación del sistema partidario²²⁴.

**** Subsistema partidario.**

Para la interacción en un sistema partidario se debe contar –de acuerdo al marco teórico establecido – con alto nivel de votantes, aceptación de los partidos políticos y consolidación de los partidos existentes. Revisaré cada una de las variables.

***** Alto nivel de votantes.**

A partir de la ley Sácnz Peña, que marca un punto de inflexión, se mantiene en ascenso, con ligeras fluctuaciones. En 1928 se actualizan los padrones y se da un nuevo salto, ya que se incluyen muchos nuevos votantes. A partir de 1951 el voto femenino y las sucesivas provincialización de territorios nacionales van ampliando el electorado²²⁵. Las cifras, que oscilan entre el 60 y el 86%, no requieren mayor comentarios en cuanto al cumplimiento del requisito.

***** Aceptación de los partidos políticos.**

Los partidos, a este momento, ya tenían una trayectoria –Socialista, Radical, Conservador- pero no necesariamente saldada su aceptación y la crisis del gobierno radical se traslada al sistema partidario, culpando a éstos de los problemas coyunturales. Los sectores opositores sostenían que la salvación del país no podía provenir de los “políticos profesionales” de los partidos, sino de un movimiento nacional no partidario²²⁶. Nuevamente se recurre a argumentos totalizadores. Si antes sólo el Partido Radical era la causa regeneradora de la democracia, ahora solo un

²²⁴ Grossi, María y Gritti, Roberto; Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina, en *Crítica y Utopía*, nro. 18, invierno de 1989, Argentina.

²²⁵ Fuente: Cantón, Darío. Los partidos políticos argentinos entre 1912 y 1955. Ponencia en el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Bruselas, 1967.

²²⁶ Palacio, Ernesto, Historia de la Argentina, ed. Peña Lillo, 1974, T. I. PG.365.

movimiento militar salvaría al todo. Leopoldo Lugones sintetizaría el clima afirmando que había llegado “la hora de la espada”.

Los gobiernos militares establecerán un Estado antipartidos, aunque de carácter provisional o, en la terminología de Sartori, “pro tempore”²²⁷. La no aceptación de los partidos políticos entra en conflicto con la legitimidad electoral acendrada en nuestra tradición; por lo cual se recurre a la justificación temporal o razones de urgencia.

Luego, el peronismo retomará la idea del movimiento nacional²²⁸, pero ahora peronista. “Partido” proviene de “parte”; implica ser una porción del todo. En cambio, la idea de “movimiento”, supone un conjunto que comparte una identidad y objetivo común. Mientras que el “partido” acepta otras partes ajenas y en paridad, el “movimiento” sugiere “complitud”. Consecuencia lógica, el partido accede al poder mediante la competencia electoral, el “movimiento” por derecho propio.

Es cierto, en la práctica hay una distancia entre el significado etimológico de las palabras – con sus derivaciones lógicas - y la realidad que designan. Pero, si bien no se identifican, algo nos dice. Un “movimiento” implica un sistema de creencias monocrático, basado en la unanimidad, que – al menos, dentro- rechaza el disenso. Para un sistema partidario, en cambio, requerimos la valorización del pluralismo.

Conviven, a lo largo de esta etapa, los partidos y el discurso antipartido, polarizándose las preferencias entre la U.C.R. y Partido Peronista. “La política del futuro es del pueblo y en especial de la masa organizadas, con las que ellos enterraron

²²⁷ Sartori, Giovanni: Partidos Políticos y sistema de partidos; ed. Alianza Universidad, ed. Castellano, Madrid, 1987, PG.63, nota 4. Sartori, con otros autores, distingue entre Estados sin partidos (tradicionales, no modernos) de los Estados antipartidos que se corresponden a países en desarrollo

los partidos políticos que aún conservan los países como un resabio del siglo XX", escribirá Perón²²⁹ en un claro alegato antipartido. Pero dicta la ley de partidos políticos que, comparada con la ley de Sáenz Peña, avanza en el reconocimiento jurídico y, a su vez, tiene normas más restrictivas que la práctica de hasta entonces. También se sancionará el Código Electoral donde los partidos políticos tendrán un rol importante²³⁰.

En resumen, si bien los partidos eran una realidad legalmente cada vez más reconocida, resultaban fuertemente cuestionados; por lo que, no se puede, todavía, afirmar su aceptación sin reservas.

***** Baja consolidación de los partidos existentes.**

Un sistema de partidos pluralista y competitivo —dentro del cuál se ubica el tipo (como sistema) partido predominante— exige un cierto grado de consolidación y para ello es necesario "partidos políticos estructurados y estables". En 1945, todavía se observa que si bien los partidos formados, como el Radical, Comunista y el Socialista, mantienen su presencia en el mercado electoral, conservan un nivel importante de fluidez.

En 1937 el sistema se ve concentrado en dos fuerzas: La UCR y los agrupamientos conservadores en el Demócrata Nacional. Sin embargo, esto resultará transitorio.

²²⁸ La UCR, en la etapa anterior también recurrió a la idea de movimiento. Me parece que la diferencia está en el objetivo: en el radicalismo es la implementación de la competencia electoral; en el peronismo, la doctrina peronista (sin perjuicio de su vaguedad).

²²⁹ Correspondencia Perón-Cooke, Ed. Papiro, Bs. As, citado por Cantón, Darío; Elecciones y Partidos políticos en la Argentina, ed. Siglo XXI, 1. ed., 1973, PG. 206. Cuando se lee "ellos" se refiere a la Rev. Rusa, Hitler y Mussolini.

²³⁰ Se trata de las leyes 13.645 y 14.032. Más adelante analizaremos su influencia en el predominio partidario.

Perón construirá su fuerza con aportes producto de la desmembración de las agrupaciones existentes y éstas, unidas para oponérsele, mantendrán sus divisiones y diferencias para las elecciones de los otros cargos. Así, en 1946 y para llevar la candidatura de Perón, se organiza un nuevo partido: Partido Laborista, en un principio integrado por grupos sindicales que los socialistas no habían logrado captar. A ellos se le sumará sectores de partidos o grupos ya existentes:

- una fracción radical, la "JR", con la consigna "San Martín, Yrigoyen y Perón" y que impondrá a Jazmín Hortensio Quijano como candidato a Vicepresidente²³¹.
- un grupo de origen radical denominado Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina -FORJA-²³².
- grupos conservadores.²³³
- algunos socialistas.

La oposición formó una alianza denominada "Unión Democrática" formada principalmente por la UCR oficial y además:

- Partido Socialista.
- Partido Demócrata Progresista.
- Partido Comunista.
- contó con el apoyo de algunos pocos grupos conservadores que temían al fascismo.

Este frente solo presentó candidatura a Presidente y Vice, mientras que para todos los demás cargos -diputados o locales- cada grupo concurrió separadamente.

²³¹ Ciria, Alberto; Perón y el justicialismo, ed. S. XXI, Bs. As., 1971 y Luna, Félix; "El 45", ed. Sudamericana, Bs. As. 1973 y Pago, Joseph A.; Perón. Ed. Javier Vergara. Bs. As. 1984, citados también por López, M.J.; Entre la hegemonía y el pluralismo; ed. Lumiera, Bs. As. 2001. También en Cantón, Darío; Elecciones y Partidos Políticos en Argentina, CICSO, ed. siglo XXI argentina, Bs. As., 1973, PG. 220, nota 126 in fine.

²³² Ciria, Alberto; Partidos y Poder en la Argentina moderna 1930-1946, ed. S. XXI, Bs. As., 1964., citado en López, ob. cit.

²³³ Luna, Félix, "El 45", ed. Sudamericana, Bs. As., 1973.

Los conservadores -Partido Demócrata Nacional- no llevaron candidatura presidencial y dejó en libertad de acción a cada agrupación provincial.

De este breve repaso electoral, se puede observar que en 1946 ninguno de los partidos existentes pudo mantenerse íntegro. Todos ellos vieron dispersarse sectores más o menos importantes y ambas fuerzas tenían representación de todos los grupos hasta entonces existentes.

Podría decirse que es normal en cualquier sistema partidario que algunas personas cambien de opinión y pasen a revistar en otra agrupación. Creo que, en definitiva, es una cuestión de medida. Queda para un trabajo empírico determinar "el cuánto", pero todos los autores parecen coincidir que las escisiones fueron significativas. Y que el Peronismo fue algo más que la inclusión de los sectores populares hasta entonces no politizados; también atrajo a radicales, socialistas, nacionalistas, conservadores que ya tenían una participación activa en la política.

En definitiva, en esta etapa se conforman, también, dos fuerzas significativas pero no son la sucesión lineal -por evolución o agregación- de las ya existentes, sino combinación transversal, ambas, de todas ellas.

A.- Resultados electorales.-

*** Elecciones presidenciales.**

En 1946 accede a la Presidencia con el 52,40% de los votos (1.487.386) frente a un 42,51% (1.207.080) de la Unión Democrática obteniendo 304 electores sobre 72 de Córdoba, Corrientes, San Juan y San Luis.

En diciembre de 1948, para la elección de convencionales constituyentes, consigue 1.730.000 votos (60,98%) sobre 767.000 (27,15%) de la U.C.R. Los terceros partidos obtienen resultados insignificantes. Como aún regía el sistema de la

Ley Sáenz Peña de mayoría y minoría se adjudicaron 110 bancas a convencionales peronistas (un electo no fue incorporado) y 48 a convencionales radicales.

En 1951, mediante elección directa y votando las mujeres, logra 4.745.168 (62,49%) votos y la U.C.R., 2.415.750 (31,81%). El Partido Justicialista gana en todos los distritos,²³⁴ que aumentaron de 15 a 24, por provincialización de territorios nacionales. Nuevamente demócratas, socialistas y comunistas son irrelevantes.

El peronismo ganó todas las elecciones en que se presentó en esta etapa con márgenes que se van ampliando en el tiempo. Cae en 1955 por un golpe militar.²³⁵

*** Elecciones de diputados nacionales.**

También en las elecciones intermedias se observa el claro predominio del peronismo.

Distribución de bancas en la Cámara de Diputados

	1946	1947	1949	1950	1951	1952	1953	1954
P. Justicialista	109	106	111	108	100	135	141	140
UCR	44	49	44	30	29	14	14	12
Demóc. Nacional	2	1	1	1	1			
Demóc. Progresis.	1							
UCR antipersonal	1/1	1	1	1	1			

Fuente: Cantón, Darío. Los Partidos Políticos Argentinos entre 1912 y 1955, CONICET, Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas celebrado en Bruselas en setiembre de 1967, sobre cómputos propios.

En la Cámara baja tuvo mayoría y quórum propio. En cuanto al número de votos, se observa el constante aumento de su fuerza.

²³⁴ Cfr. Cuadro nro.3.

²³⁵ Es proscripto hasta 1972 y desde la proscripción condicionó la política local. En 1958 el pacto UCRI-Perón le permitió acceder a Frondizi; la abstención en 1963 arroja un resultado de 1.884.435 votos en blanco (19,42) mientras el partido ganador, U.C.R. con Illia, suma 2.441.064 votos (25,15%).

Cantidad de votos y porcentaje en las elecciones para Diputados Nacionales

	1946	1948	1951	1954
	votos porcentaje			
PJ:	1.455.967 (51,87)	1.526.252 (57,53)	4.652.572(61,27)	4.906.788 (62,72)
UCR:	764.749 (27,25)	621.842 (23,44)	2.434.641 (32,06)	2.483.986 (31,76)
PSoc.:	139.169 (4,96)	151.831 (5,72)		
Otros:	446.756 (15,92)	352.884 (13,30)	331.778 (4,37)*	252.333 (3,23)*

*incluye al P. Socialista.

El incremento es incesante para el Partido oficial y un importante repunte de la UCR que, entre 1948 y 1951 gana casi 9 puntos. Pierden los terceros partidos marcando una clara polarización que se viene observando desde 1928.

El repunte o mantenimiento del caudal electoral del radicalismo es visto con preocupación por el oficialismo y esto dice mucho acerca del sistema. Aún cuando siempre gana y ningún competidor tiene posibilidades reales, el sistema mantiene la potencia y los competidores –aún el dominante- creen en la posibilidad, o el riesgo, de la competencia.

Así, por ejemplo:

a) Capital Federal:

Teniendo en cuenta la elección para diputados, en el distrito el Partido Justicialista pasó de un 45.61% de votos en 1946, a 50.2% en 1948 y aproximadamente a un 55% en 1954. En otras palabras, marca un aumento constante dentro de la franja del 50 %. Mientras tanto, el radicalismo parte en 1946 con un 19% para subir a un 20.4% en 1948 y a aproximadamente al 43 % en 1954. También, entonces, un constante ascenso y más pronunciado que el de su opositor.

El oficialismo estimaba para 1957 una tendencia pareja y – pese a ello- aprecia que “está lejos de ser optimista”²³⁶

b) Buenos Aires:

En 1946, en las elecciones para diputados, el peronismo logra el 37.66% de los votos, frente a un 32.55% de la UCR (CN) y un 16.43% de la UCR (JR). A partir de ahí, el oficialismo muestra un constante ascenso equivalente al descenso del radicalismo. Al aumentar el número de votos de una fuerza, disminuyen los de la otra. Pero, de 1948 en adelante, ambas fuerzas mantienen constante la distancia, en una proporción de dos votos peronistas por cada voto radical.

c) Córdoba:

En este distrito el radicalismo se muestra constante en todo el periodo —entre el 38 al 40% del caudal electoral— mientras el peronismo crece sumando los aportes del Partido Demócrata. En 1946 contabiliza un 45.61% de los votos para subir a 50.2 y 55% en 1948 y 1954 respectivamente.

Objetivamente, los dos partidos se muestran fuertes. El 40% de los electores no es un porcentaje despreciable y no está tan distante del 45 a 55% del oficialismo.

d) Entre Ríos y Corrientes.

En los dos distritos se observa un ascenso del peronismo en los primeros años debido a que absorbe al Partido Demócrata. Luego se mantiene constante en aproximadamente el 60% de los votos.

El radicalismo estabiliza su proporción electoral en algo más del 30%, salvo en Corrientes donde baja algunos puntos desde 1948.

La distancia entre ambos habla de un claro predominio del peronismo, pero el porcentaje de la UCR es de consideración en el sistema electoral argentino.

e) Otros:

Es un dato, asimismo, el celo puesto por el oficialismo en el mantenimiento de su predominio electoral en distritos menores cuando aparecen indicios de una

²³⁶ Cfr. "Desarrollo tendencial de los partidos", Plan de Acción Política 1955-1957, Secretaría de

tendencia desfavorable aunque mínima. Por ejemplo, respecto a Catamarca y La Pampa, advierte en 1955 que la situación "merece atención por su tendencia decreciente", cuando su causal electoral supera el 70%.

Evaluación:

Nuevamente, una fuerza electoral —el peronismo— gana todas las elecciones que se presenta. Obtiene dos presidencias —de seis años— consecutivas, todas las intermedias y la general de constituyentes. El caudal de votos aumenta durante todo el período, aunque hay ligeras disminuciones en las elecciones de diputados frente a las presidenciales.

Por otro lado, en un comienzo los otros partidos se muestran dispersos y los radicales fuertemente divididos. Luego, los radicales consolidan su potencial y desaparecen paulatinamente las otras fuerzas, polarizándose el sistema.

Comparando ambas etapas analizadas, la radical se identifica un partido predominante con presencia nacional en un marco de varios partidos con alcance local o regional mientras que, ahora, el peronismo aparece como claramente predominante en un marco más acentuadamente bipartidario, ambos nacionales.

Hay quienes identifican esta etapa como "hegemónica" queriendo significar que no se permitió una competencia entre partidos, al menos, tolerados. Otros la califican con el mismo término, pero lo utilizan indistintamente con "predominio". Más allá de las normas legales, el problema es establecer si hay competencia electoral y, en su caso, si ésta tiene niveles aceptables. Respecto a la primera, hay consenso en que se llevaron a cabo todas las elecciones populares exigidas por el sistema constitucional y no hay denuncias de fraude significativo. En cuanto al nivel aceptable

de competencia exigiría establecer variables empíricas (impedimentos de hecho, amenazas, sanciones, etc.) y cuantificarlas, lo que excede este trabajo. Pero, aún dando por aceptado que existieron muchas conductas obstructivas, paralelamente, se mantiene la *creencia* en la competencia y sus riesgos. Aún ante resultados claramente favorables, en 1955, se propone "Rever la ley electoral de modo que ... estimule la división electoral de los partidos minoritarios, evitando así la cristalización de la Unión Democrática alrededor de la U.C.R."²³⁷.

B.- Construcción del predominio.

* **La devoción:** representación y representatividad, pluralismo e intolerancia.

El problema de hacer "persona" a toda una comunidad política es el quid de la teoría de la representación²³⁸. La democracia representativa encontrará en el proceso electoral el mecanismo para seleccionar al "uno" que invoque a todos. Esto significó el paso de la representación existencial a la racional, cambiando sustancialmente las reglas de la legitimidad. Vimos en la etapa anterior que este paso no resultó fácil.

En ésta, también desde el primer momento, la promoción personal organizada y su interacción con conductas espontáneas apuntaron a la representatividad —o representación existencial— en vez de la representación electoral del modelo constitucional. Este mecanismo refuerza aquel sentido misional que el presidencialismo deposita en Poder Ejecutivo, centrándolo en la figura del Presidente. Defendía el miembro informante de la convención constituyente de 1949: "... la

²³⁷ Cfr. Plan de Acción Política 1955-56, Desarrollo Tendencial de los Partidos (1946-1957), Bs. As., enero de 1955, Biblioteca del Congreso de la Nación, Sala Reservada, informe secreto.

²³⁸ Cfr. Hobbes, Thomas; Leviathan, 1651. Fondo de Cultura Económica, México, 1940, Libro I, Cap. XVI: "Una Multitud de hombres constituyen una persona cuando están representados por un hombre o una persona... la Unidad no puede ser comprendida en la Multitud de otra forma"

suerte de esta empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido presidente de la República”²³⁹. Institución, norma y persona se identifican.

La misma confusión se traslada a lo partidario: “Todo es Perón en nuestro Movimiento, ayer, hoy, siempre. Hay que grabarse a fuego la idea”²⁴⁰. El movimiento ocupa –al menos, en su discurso- todo el espacio del sistema partidario y, a su vez, el movimiento está centrado en la persona. En el marco de esta identificación –personal, completa y de arriba hacia abajo- no parece fácil la institucionalización y consolidación de un sistema pluralista²⁴¹.

También su esposa compartía esta tarea de promover la devoción popular: “Nosotros sabemos que solo hay uno solo, y que aquí, en nuestro movimiento, hay un solo hombre con luz propia: Perón. Todos alimentamos su luz”²⁴². Y sus seguidores: “...lo más sagrado, a lo más puro, a lo más noble y a lo más digno que hemos tenido los argentinos: al General Perón”²⁴³.

Esta adhesión emocional a la figura presidencial y jefe partidario, paralela a la representación electoral, ya se observaba en la época yrigoyenista. Pero, ahora se extiende a su esposa “Evita”, con algunas derivaciones.

La devoción por Yrigoyen o Perón legitimaban –por mecanismos irracionales- el ejercicio del poder; en Evita, –entre otros- un modelo de Estado. Entre

²³⁹ Despacho de la Comisión Revisora sobre la Reforma Constitucional sancionada por la Convención Nacional Constituyente de 1949, Anales de Legislación Argentina, T. IX-A PG.156., la cita se refiere a la defensa de la incorporación de la reelección presidencial en la Constitución de 1949.

²⁴⁰ Plan de Acción Política 1955-1956. Secretaría de Asuntos Públicos. Secreto. Documento de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Sala Reservada.

²⁴¹ Se ha dicho mucho de las ideas nazi-fascistas de Perón. Sin bien la representación colectiva modifica la idea de representación liberal (y se trasluce en la idea de movimiento) nunca logró ser implementada. Al disolver el Partido Laborista intenta la creación del Partido Único de la Revolución Nacional que no avanzó y en la estructura de poder siempre rigió la representación política.

²⁴² Eva Perón, Historia del Peronismo, Presidente de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, Bs. As. 1953.

²⁴³ Cámara de Diputados, junio de 1955. DSCDN, PG.594.6.

los distintos despliegues que el mito encarna, el de "protectora de los humildes" corre paralelo al paso de Estado Gendarme al Estado del Bienestar. Aquel se limita a regular las conductas humanas a fin de posibilitar la convivencia, el otro actúa como asignador de recursos. Mientras el primero pone orden y es visualizado como riesgoso a la libertad personal; el segundo, contiene, colabora, reparte, distribuye. En la búsqueda de aceptar su pasaje, a las justificaciones teóricas, políticas y jurídicas, se le adiciona la identificación emocional con el "hada buena" de Evita.

Esto puede haber ayudado pero, al personalizarse, no admite otros/otras que puedan defenderlo, criticarlo o reivindicarlo políticamente. Comienza y termina en ella; al menos, para quienes comparten la personalización.

A lo largo del país se ven los retratos de ambos -solos o en pareja-, y objetos de todo tipo. Todavía en vida de Eva -aunque ya muy enferma- se decide la erección de un monumento a su honra en Capital y réplicas en cada una de las principales ciudades²⁴⁴. Se dio los respectivos nombres a Provincias,²⁴⁵ ciudades, barrios, calles, plazas, hospitales, museos, escuelas, etc. Se le otorga a Perón y a su esposa los títulos de "Libertador de la República" y "Jefa Espiritual de la Nación"²⁴⁶.

La muerte de "Evita" aumentó su devoción y la "peronización" de la administración pública. Se exigió el luto o el "escudito", la donación de sueldos a la Fundación,²⁴⁷ y se impone el libro "La Razón de mi Vida" como texto en las escuelas²⁴⁸.

Esta identificación no racional excluye a quien no participa de ella. Su idioma es la emoción: se la comparte o no se la comparte. Sus opositores, entonces, se

²⁴⁴ Ley 14.124; C. de Diputados, 18-26/6/52; C. de Senadores, 2-4/7/1952.

²⁴⁵ La ciudad de La Plata cambiará por Ciudad Eva Perón; La provincia de La Pampa por Eva Perón y Chaco por Presidente Perón.

²⁴⁶ Ley 14.131 del 7 de mayo de 1952.

²⁴⁷ Romero, L.A., ob. cit., PG.171.

responderán en el mismo tono: "tirano", "el caudillo", "nazi fascista"; y como "secuaces, cómplices y encubridores", y "agentes del nazismo en la Argentina"²⁴⁹. La réplica de sus seguidores sube la apuesta: es "San Perón".

El clima resultante es la intolerancia. En cambio, en el constitucionalismo el código es el pluralismo, sumando a la voz electoral de la democracia el respeto a la minoría. Sin un lenguaje común, la discusión es imposible. El que gane hará todo por obtener todo.

Pero, no debemos olvidar que primero tiene que ganar. La preocupación por la legitimidad proveniente del voto popular venía desde la época revolucionaria de mayo. Sin embargo, ella no alcanzaba a generar "representatividad", sea por falta de práctica, por el fraude o el mismo discurso en boga. Para ésta, la emoción.

Convergen así, dos legitimidades: hay que ganar la elección y para ello, convencer que el uno es todo. Dos legitimidades en tensión: para ganar necesito de otros competidores a los que negarles parte en ese todo.

* El partido.-

Perón accede al poder con el Partido Laborista que, tres meses después, ordena disolver invocando ideas totalizantes²⁵⁰, tales como "revolución", el "movimiento", "engañosa práctica electoralista", que implican deslegitimación de todo aquél que no participe de ellas.

En su reemplazo crea el Partido Peronista. La Carta Orgánica partidaria, acentuando el carácter personalista y vertical, preveía: "en caso de que un afiliado

²⁴⁸ Ley 14.126.

²⁴⁹ La Nación, 28 de agosto de 1945.

ejerciera la primera magistratura, y en atención a que la Constitución Nacional lo designa "jefe supremo de la Nación", será reconocido con igual calidad dentro del Partido y en consecuencia se le faculta para modificar las decisiones de los organismos". Así, Perón, fundador del Partido y Presidente de la Nación es, por derecho propio, Jefe Supremo del Partido con facultad para tomar decisiones por sí solo, aún de sentido contrario a las que pudieran tomar los afiliados.

A partir de ahí, el partido adopta una estructura vertical que se va acentuando. Más adelante se le suma la Rama Femenina. En 1949 se dicta la nueva Ley de Partidos Políticos que en su art.8²⁵¹ habilita a las asociaciones femeninas a actuar al amparo de partidos reconocidos, sin esperar el plazo de tres años que estipulaba para las nuevas fuerzas políticas. Si bien esta norma significará un fuerte avance en la incorporación de la mujer al sistema político, para el sistema partidario es un refuerzo al predominio, ya que el voto femenino estaba fuertemente identificado con el peronismo²⁵². Por otra parte, otras cláusulas restringían la participación de nuevas fuerzas o la confección de listas por las existentes. La expectativa era que el electorado femenino se volcaría al peronismo y que los otros partidos encontrarían

²⁵⁰ Cuando digo "ideas totalizantes" me refiero a concepciones acerca de la realidad que desvalorizan a todas otras que no concuerden con ellas. Aclaro que es algo muy distinto a gobierno totalitario.

²⁵¹ Ley 13.645 (BO 24/10/1949) art.8: Las asociaciones femeninas que tengan los objetivos y reúnan los requisitos previstos en el art.1, podrán actuar al amparo de la personería política de partidos reconocidos que sustenten la misma ideología y tengan idéntica carta orgánica, sin incorporarse a los mismos; y sin las restricciones establecidas en el art. 3. Los partidos políticos reconocidos podrán incluir en sus listas de candidatos, personas pertenecientes a asociaciones femeninas que actúen bajo el amparo de su personería política. Toda asociación femenina que haya actuado bajo el amparo de la personería de un partido político, podrá solicitar su reconocimiento como partido político, sin necesidad de la antigüedad requerida en el art.1 y sin las restricciones del art. 3. Obtenido el reconocimiento como partido político, podrá integrar sus listas de candidatos con afiliados del partido al amparo de cuya personería política hubiera actuado la asociación.

²⁵² En el mismo sentido, Grossi, María y Gritti, Roberto; "Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario", en revista Crítica y Utopía, nro. 18, invierno de 1989, PG. 58.

trabas internas a su incorporación. Las estadísticas electorales dan cuenta que la estrategia fue esquistosa²⁵³.

Más tarde, es incluido dentro del "Movimiento", junto a la C.G.T., subordinado a los comandos tácticos y estratégicos y al Jefe de Estado. En esta construcción, la parte -el partido- pasa a integrar el todo -movimiento-. Es un "todo" que no necesita de otros partidos -partes. Al menos, en el discurso legitimante, los otros partidos quedan afuera, no hacen falta; el sistema queda completo, cerrado y autosuficiente sin su existencia. Esta estructura discursiva, sin embargo, fue morigerada en varios puntos. Primero, los partidos políticos opositores y, en especial, la U.C.R., no sólo siguieron actuando sino que fueron considerados por el oficialismo como contendientes reales y riesgosos²⁵⁴. Segundo, por una amplia participación popular directa -movilizaciones y concentraciones- y la ampliación de los derechos políticos.

* Intervención a las provincias.

Se mantiene el recurso de intervenir los distritos locales adversos. En 1946, en Corrientes²⁵⁵ se removió al único gobernador de la Unión Democrática y el Senado rechaza a los senadores electos. En 1947 se intervino a Córdoba²⁵⁶ y Corrientes²⁵⁷. En 1948²⁵⁸ y 1949 fue el turno de Catamarca. El entonces gobernador

²⁵³ Cfr. Desarrollo Tendencial de los Partidos 1946-1957, documento reservado de la Secretaría de Asuntos Políticos, 1955, que da cuenta como la curva de voto femenino se muestra siempre constante o ascendente -a costa de los otros partidos- en cada uno de los distritos a lo largo de todo el período 1951-1954. También; Cantón, Darío: El Parlamento Argentino en época de cambios. Ed. Del Instituto: Elecciones y Partidos Políticos en Argentina. Ed. Siglo XXI argentina editores, 1ed., 1973.

²⁵⁴ Cfr. Plan de Acción Política para 1955-56, Secretaría de Asuntos Políticos, documento secreto, 1954, Biblioteca del Congreso de la Nación., Sala Reservada. Cap. III: Punto 5) Política Opositora: Valorar cada una de las fuerzas opositoras teniendo en cuenta tendencias en cada distrito electoral.

²⁵⁵ Ley 12.829 B.O. 22/8/1946 Fuente: Dirección de Información Parlamentaria.

²⁵⁶ Decreto.16.683/47, B.O. 21/6/47, luego por ley 12.993, B.O. 5/7/47.

²⁵⁷ Ley 13.008 B.O. 6/9/47.

²⁵⁸ Decreto 2583/48 B.O. 3/3/48, Decreto 29.196/49, B.O. 23/11/1949.

cuenta que se ve obligado a renunciar, y a cambio, "... me eligieron para senador por un nuevo período... con ese motivo se dictó un decreto de intervención a la Provincia... y me detuvieron a mí para evitarme que concurra al cuerpo a defender mi diploma...". La detención duró "dos años y pico, por desacato al Presidente, por los términos de mi renuncia"²⁵⁹.

También en 1948 conjuntamente se declara intervenida La Rioja y Santiago del Estero²⁶⁰ y en 1949, Santa Fe²⁶¹. A los dos años, será Salta, en 1952, Buenos Aires, en 1954, nuevamente Córdoba y en 1955 Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán²⁶².

* El clientelismo y el paternalismo.-

Sí bien el clientelismo y el paternalismo²⁶³ son armas que utilizan los partidos durante el siglo XX²⁶⁴, en un marco de partido predominante, ambos factores interactúan potenciándose, hasta ser instrumento de chantaje político o de conductas autoritarias.

No creo necesario insistir en el paternalismo y la beneficencia en este período. Es bien conocida la existencia de la Fundación Eva Perón. También la tarea asistencialista de las Unidades Básicas: "La Fundación es la Obra Social de Eva Perón, también las Unidades Básicas".²⁶⁵ Eva va a sintetizar el doble papel: "hada

²⁵⁹ Entrevista realizada por Romero L.A. a Vicente Saadi, "Proyecto de Historia Oral" del Instituto Di Tella, 1971, consultado en el Instituto Nacional Juan Domingo Perón, 1998, pg.39 y 40

²⁶⁰ Decreto 2583/48 B.O. 3/3/48.

²⁶¹ Decreto 2676/49 B.O. 4/2/49.

²⁶² Decreto 4600/51 B.O. 9/3/51, Ley 14.127 B.O. 23/7/52, decreto 19.357/54 B.O. 19/11/54 y decreto 2843/55 B.O. 3/3/55, respectivamente.

²⁶³ También el instrumento ideológico, que en Argentina tendrá características distintas.

²⁶⁴ Mujal León, Eusebio, (Director de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Georgetown)

"Factores internos y externos en el desarrollo de los partidos".

²⁶⁵ Entrevista realizada por L.A. Romero a Mariano Toderico, "Proyecto de Historia Oral" del Instituto Di Tella, 1971, consultado en el Instituto Nacional Juan Domingo Perón, 1998, PG.12

buena" de los humildes -dadora- y "militante abandonada de los trabajadores"²⁶⁶ recolectora de adhesiones-. Este paternalismo sostenía al apoyo obrero que gozaba Perón y se institucionaliza paralelamente y a través del Partido.

Por otro lado, la afiliación partidaria se constituyó en un requisito para los empleados de la administración pública: "Por ello, recuerdo a los Sres. Ministros la obligación en que se encuentran de sanear las oficinas a su cargo eliminando de las mismas a los empleados ineptos y a los que voluntariamente o involuntariamente realicen una obra contraria a la revolución"²⁶⁷.

Ni uno ni otro recurso están a mano para los otros partidos, al menos en la misma medida. Un competidor lleva una amplia ventaja.

* El control directo a la oposición.-

Tampoco merece extenderse en las medidas a fin de evitar la acción de la oposición. Recordaremos algunas.

1.- Derecho a reunión:

Se dicta la ley 14.400 que reglamenta el derecho de reunión y la celebración de actos públicos. Si bien el art.1 la declara absolutamente libre, reglamenta: "...la autoridad de aplicación... podrá impedir o reprimir cualquier propaganda o acto (art.1 2º par),... cualquier acto o reunión pública(art.4º), cuando su celebración fuera contraria...a los intereses del pueblo"²⁶⁸. Su redacción es ambigua y nos enfrenta a varios problemas.

²⁶⁶ Halperín Donghi, Tulio, Historia contemporánea de América Latina, Alianza Ed., 3ra ed., 1991. Bs.As., PG.354.

²⁶⁷ Confr.: Circular nro.1, 22/10/1948; 3 Conferencia de Gobernadores, PG. 177.

²⁶⁸ Jurisprudencia Argentina 55-III-3.

Primero, habla "del pueblo" como una unidad privilegiada frente a otros sujetos individuales o colectivos; por ejemplo, partidos o de asociaciones cuyos intereses deben ceder frente a los de aquél. Luego, es quién nos dice o interpreta los intereses de ese pueblo.

En los hechos, por ejemplo, una Comisión Bicameral, presidida por peronistas, creada para controlar actividades antiargentinas, allanan el Jockey Club, el ACA y el Banco de Londres. En 1952, treinta y cinco militantes del Partido Socialista son apresados y luego liberados por la intervención de un dirigente socialista europeo.

Si los intereses del pueblo coinciden con los del partido oficial (y esto parece sugerir la idea de movimiento) una lectura posible de la norma, limita el derecho de reunión a sus simpatizantes. Otra, un poco más permisiva, otorga al oficialismo la capacidad de decidir en que casos se contrarían o no los intereses populares. Ni una ni otra parecen ser respetuosa de la competencia partidaria.

2.- Derecho a la libertad de prensa y expresión:

Una de las libertades básicas de la democracia liberal es la libertad de expresión y, dentro de ella, la libertad de prensa. Su restricción ha sido una de las formas más efectiva de manipulación de la opinión pública y de la oposición. Mediante el control a la difusión de la información, de las ideas y la propaganda directa se "vende" una postura o posición y se "compra" al electorado. Este poder es directamente proporcional a la capacidad económica o fuerza. Cuando se lo impone desde el gobierno, la competencia partidaria está seriamente afectada: una de las variables a fin de distinguir entre sistemas partidarios competitivos y no competitivos es el grado de permiso o protección a la libertad de expresión. En esta etapa no hay dudas del uso del poder oficial para el control de la prensa y la propaganda.

En 1946 se ordena la expropiación de toda la existencia de papel de diario y se limitaron las ediciones en razón de su escasez, estableciéndose cuotas de papel "para satisfacer necesidades oficiales de orden educativo, cultural e informativo, pudiéndose distribuir el remanente sobre la base de un prorrato entre las empresas periodísticas... a cargo de la Secretaría de Información"²⁶⁹.

Se organiza una amplísima red nacional de radioemisoras y de prensa escrita oficial. Se compra los diarios "Crítica", "La Razón" y "Noticias Gráficas".

Se clausuró el diario "La Vanguardia", se cierra "El Pueblo", deteniéndose al administrador, y "El Intransigente" de Michel Torino en Salta; se expropió La Prensa y La Nueva Provincia. La Prensa reaparece, meses después, editada por la CGT, brazo sindical del movimiento peronista.

En 1949 la Comisión Bicameral que tenía por objeto investigar las actividades antiargentinas, presidida por José Emilio Visca, peronista, allana las secciones administrativas de La Nación, La Prensa, Clarín, la agencia de noticias United Press y Associated Press.

Con ocasión del centenario del fallecimiento de San Martín, se dicta la ley 13.661 que en su art. 2do. ordena a los diarios y revistas como a impresos de todo tipo encabezar sus documentos con la frase "Año del Libertador Gral San Martín". Su incumplimiento dio lugar a que la citada Comisión Bicameral clausurara más de cuarenta diarios opositores, entre ellos, La Hora, Orientación, La Nueva Provincia, Los Andes y La República.

El director de éste último recurre a la justicia solicitando la nulidad de la orden de clausura emanada del Presidente de la Comisión Bicameral mediante la interposición de una "habeas corpus". El actor entiende que éste es procedente

²⁶⁹ Decreto reglamentario de 1946.

siempre que esté en juego la garantía de la libertad y no sólo el derecho a la locomoción o a no ser arrestado sin los recaudos del art.18 Constitución Nacional. El voto mayoritario de la Corte Suprema sostiene que el habeas corpus es inconciliable con los regímenes legales, civiles y penales, establecidos en la Constitución Nacional que prevén atentados contra la libertad de prensa y de trabajo...". Nuevamente, la interpretación del Tribunal es funcional al predominio, en cuanto no ofrece un límite al avance sobre derechos individuales y, en especial, aquellos que hacen a la calidad democrática. Más aún, cuando tiene enfrente la disidencia del Dr. Tomás D. Casares -el único miembro de la antigua integración no removido por juicio político- quien abre el camino al reconocimiento del amparo al argumentar que el derecho en cuestión no podía quedar sin la indispensable condición de vigencia y que la falta de reglamentación no constituía obstáculo para brindar amparo jurisdiccional a los derechos de imprenta y de trabajo²⁷⁰.

El 27 de febrero de 1951 cae muerto Roberto Muñoz y otros trabajadores de prensa son heridos en enfrentamiento con huelguistas.

Se dispone que la mitad de la música que se pase por las radios y en espectáculos públicos debe ser origen nacional.

Se dicta la ley 13.569²⁷¹ que agrava la figura penal del desacato y es utilizado para restringir el derecho a crítica. Los fiscales impulsan denuncias contra directores de diarios por expresiones injuriosas al Presidente y al gobierno. La Corte no revisa las decisiones judiciales por entender que son cuestiones ajenas al recurso extraordinario²⁷² y esta abstención no es neutral a la competencia partidaria. El Estado

²⁷⁰ C.S.J.N. 216:606 causa "José San Miguel, del 11 de mayo de 1950, cinco años antes de la recepción jurisprudencial del amparo en la causa Siri, con los mismos argumentos.

²⁷¹ Anales de Legislación Argentina, 1949-IX, PG. 242.

²⁷² C.S.J.N. 218:482 causa Reyes, del 13 de noviembre de 1950.

monopoliza la acusación penal, y esta es usada contra la libertad de opinión, mientras ella, al menos, tolera.

Establecer la medida en términos comparativos de las restricciones es una tarea empírica. Y su valoración depende de las distintas concepciones acerca de los derechos y el rol del Estado frente a ellos. Prima facie, la competencia está afectada a favor del partido en el gobierno.

*** La División de Poderes:**

a) Independencia del Poder Judicial.

La importancia del Poder Judicial en el esquema constitucional y para la construcción del predominio fue claramente percibido por el peronismo. Al asumir la primera presidencia, Perón – ante la Asamblea que le toma juramento- ya explicitaba: “Pongo la Justicia por encima del Poder Judicial. La Justicia, además de independiente, debe ser eficaz. Pero no puede ser eficaz si sus conceptos no marchan a compás del sentimiento público”.

El grado de independencia del Poder Judicial respecto a los poderes electivos es uno de los datos que nos revelan la robustez del modelo constitucional. Cuando, además, cuenta con el control de constitucionalidad se convierte en la institución encargada de proteger los derechos de las personas frente a la legislación amenazante,²⁷³ garante de la libertad frente al abuso del poder. Y si bien la frase del nuevo Presidente puede tener más de un sentido, algo dice claro: él no va a considerar justas las decisiones del poder judicial que contraríen al ideal de justicia que identifica como “sentimiento público”. Mientras reclama una valoración más sustantiva de la tarea judicial, se ubica en superjuez o árbitro de la “eficacia” o, lo que es lo mismo, en

contralor de la congruencia entre las decisiones de judiciales con el "sentimiento popular". Por un lado corre el fiel hacia el elemento democrático -justicia popular- pero en una vuelta de tuerca lo transforma en elitista o autoritario: el control no estará en mecanismos de participación o deliberación -congreso, transparencia, expresión popular, etc.- sino en él mismo, intérprete de la justicia o injusticia de la decisión judicial.

"Soy más demócrata que mis adversarios" decía en sus discursos de campaña, pero crea el Partido Peronista que lo considera su "jefe supremo" con atribuciones para modificar las decisiones de los organismos partidarios. Sumando: por un lado "voz" del ideal de justicia popular que se traslada a "voluntad partidaria" y ambas - que es una misma- se impondrá al Poder Judicial.

Con esta construcción se explica que se decida cambiar la integración de la Corte Suprema de Justicia -menos al Dr. Casares- si sus fallos no coinciden con la decisión política del Presidente y del Partido. Así, son sometidos, en 1947, a juicio político, bajo el lema "El Gobierno a la Corte". Nuevamente, las palabras elegidas nos hablan de acumular poder, ahora frente al partido opositor.

La expresión "El gobierno a la Corte" era la utilizada por el antiperonismo en 1945 para exigirle al gobierno de facto que cumpliera con la ley reglamentaria de la acefalía constitucional²⁷⁴ y entregara el Poder Ejecutivo al Presidente de la Corte Suprema. Así, estaba cargada con un fuerte "significado emotivo"²⁷⁵ que la identificaba con legitimidad constitucional. El peronismo se la apropia y cambia su sentido: una Corte que respalde al poder político. Así acumula votos, suma espacios

²⁷³ Nino, Carlos; *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Serie CIA-DE-Ma, Barcelona, 1997, Cap. I, PG. 16.

²⁷⁴ Art.75 de la Constitución de 1853; ley de acefalía 252.

mediante la herramienta constitucional del juicio político y esteriliza al opositor aprovechando del discurso.

También se advierte la importancia que el Poder Judicial tiene para el gobierno en las intervenciones a Salta, Córdoba y Buenos Aires –ya citadas²⁷⁶- al sólo efecto de reorganizar el Poder Judicial local. En otras, se lo incluye en la “renovación de todos los “poderes del Estado”²⁷⁷.

En 1955 ya no es necesario el lenguaje ambiguo: “No se puede concebir al juez sin identificarlo con los términos absolutos de la pura justicia: Perón y el Pueblo”, dirá el Ministro de Interior y Justicia al inaugurar el año judicial. Y responden como un eco: “Inspirados en el patriotismo de toda vuestra vida ejemplar, en la acción de nuestra inolvidable Evita y en los principios que informan la doctrina, asumimos con fervor peronista las altas funciones de Vocal y Fiscal del Tribunal Superior de Córdoba”²⁷⁸

Si el Poder Judicial sirve para reforzar al gobierno, también puede apoyar al Partido. Se lee en el Plan de Acción Política 1955-1957: “... la Justicia puede destruir un movimiento sentando jurisprudencia contraria a la DOCTRINA. Recordando aquello de que un lado de la biblioteca dice Peronismo y el otro antiperonismo, los fallos deben ser dados utilizando el lado Peronista de la biblioteca.”²⁷⁹

b) Relación con el Congreso:

²⁷⁵ Carrió, Genaro R.: Notas sobre derecho y lenguaje; Abeledo Perrot, Argentina, 1965, Cap. 1. PG. 19. Allí distingue entre “significado descriptivo” y “significado emotivo” y describe cómo éste último es muchas veces utilizado como “dardos en las luchas ideológicas”.

²⁷⁶ Decreto 4600/51 B.O. 7/3/51, ley 14.127 B.O. 23/7/52 y decreto 19.357/54 B.O. 12/9/49.

²⁷⁷ La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero por Decreto 2583/48 B.O. 3/3/48; Catamarca por decreto 29.196/49 B.O. 21/9/49, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán por decreto 2483/55 B.O. 28/2/55.

²⁷⁸ Mensaje enviado a Perón por integrantes del Tribunal Superior de Córdoba, designados por la intervención; 1955.

²⁷⁹ Documento de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Sala Reservada. Las mayúsculas están en el original.

El peronismo va a tratar, por todos los medios, obtener un Congreso sin voces disonantes. El diputado radical Ernesto Sanmartino es expulsado. Ricardo Balbín, candidato opositor a la gobernación de Buenos Aires, es despojado de sus fueros y suspendido en la banca el 29 de setiembre de 1949; más tarde, encarcelado y condenado a cinco años de prisión por "desacato". Luego, indultado.

La Corte Suprema de la Nación va a ratificar la suspensión en el ejercicio de su mandato, afirmando que la decisión del cuerpo reviste un "evidente e inconfundiblemente carácter político, como también el examen de los motivos en que se apoya"²⁸⁰ ... En su argumentación va insistir que el desafuero no es un problema concerniente a la libertad individual sino una cuestión institucional.

Dejando de lado el tema de los derechos individuales, afirmar que es una cuestión institucional no significa necesariamente que le sea ajeno el control judicial. Como dice el Tribunal, se está afectando la integridad —mayorías, minorías, quórum— del cuerpo más representativo. En otras palabras, lo que está en juego es el respeto a la voluntad popular representada y las inmunidades que protege el trabajo parlamentario.

En el constitucionalismo, las inmunidades parlamentarias tienen razón de ser sólo cuando son funcionales al gobierno limitado²⁸¹. Importan un freno a las presiones hostiles sobre los legisladores que le impidan desempeñar debidamente el mandato popular, fundamentalmente de otros sectores políticos o de los otros poderes. El mecanismo le permite al cuerpo ser quien controla si el legislador está defendiendo el mandato popular o si, en cambio, hay sospecha de la comisión de un delito, en cuyo caso, le toca actuar a la Justicia.

²⁸⁰ Fallos 217:122, LL 59-165; JA. 1950-A-616; caso "Balbín".

²⁸¹ Gargarella, Roberto: ¿Inmunidades parlamentarias para el poder?, artículo periodístico publicado en el matutino La Nación.

En otras palabras, para lo que nos interesa que es el uso de las herramientas constitucionales para la construcción del predominio, el desafuero tiene como finalidad dejar sin efecto una inmunidad constitucional en los casos en que no está implicado el juego político, sino la existencia de un delito. Usarlo para cambiar la integración de las Cámaras con fines de obtener mayorías que no responden a los resultados electorales es pervertir su fin.

Así, políticamente – en esta etapa- se lo ha utilizado para suspender o impedir el ejercicio del mandato representativo a los legisladores de la oposición. Si fue pensado para proteger la expresión de la voluntad popular- principio democrático-, pasa a ser instrumento de cercenamiento de los derechos de las minorías políticas. Por eso, que la Corte diga que es una cuestión institucional nos dice poco y resulta funcional al predominio. En todo caso, queda pendiente la discusión acerca de cuál es su rol y a quien le corresponde vigilar que el instrumento constitucional sea correctamente usado como una de las garantías al gobierno limitado.

También se acude a la ley 13.569 -que agrava las penas en la figura del desacato y establece la imposibilidad de demostrar la veracidad de los dichos²⁸²- para modificar fuerzas en el Congreso. Como se advertía en el debate parlamentario, se “aumenta la penalidad del delito de desacato, sin que haya motivo alguno que explique la necesidad de aumentar la represión. La crítica de los funcionarios públicos es necesaria para el buen servicio, y no es recomendable que se procure coartarla con la amenaza de penalidad más grave. La experiencia nos demuestra que la

²⁸² Art.4 ley 13569; “...al que ofendiere, injuriare o de cualquier modo ofendiere en su dignidad o decoro a un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de practicarlas, ya sea refiriéndose directamente a la persona agraviada o por alusión al poder que representa. Si el ofendido fuera el Presidente o Vicepresidente de la Nación, un legislador nacional o provincial, gobernador, un ministro nacional o provincial o un juez se impondrá prisión de seis meses a tres años. Al culpable de desacato no se le admitirá la prueba de la verdad o notoriedad de los hechos o las cualidades atribuidas al ofendido.” Luego responsabiliza a los medios cuando el desacato se cometa a través de la prensa. Cfr. Anales de Legislación Argentina, T. 1949 IX. PG. 242 y ss.

susceptibilidad de los funcionarios se exagera... cuando creen haber alcanzado la seguridad absoluta con la adhesión a la política de un gobierno triunfante". Los contundentes triunfos electorales no alcanzan, la mayoría parlamentaria no es suficiente; simplemente, no hay lugar para otro.

Así, se llevaron a cabo, al menos, doce procesos; entre ellos al diputado Agustín Rodríguez Araya a raíz de un pedido de informe sobre el LAPI (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio) y al diputado Atilio CATTANEO por expresiones consideradas injuriosas para el Presidente. Resume Romero: "Una amplia e indiscriminada detención de dirigentes y personalidades opositoras, que incluía a Ricardo Balbín y Victoria Ocampo"²⁸³.

Asimismo, la reforma constitucional de 1949 tuvo consecuencias en cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados. La Convención Constituyente unificó todos los mandatos –diputados, senadores y Presidente- en seis años. Para simultáneizarlos, la disposición transitoria sexta dispuso prorrogar los mandatos de los diputados en ejercicio hasta el 30 de abril de 1952. De esta forma, aquellos elegidos en 1946 –por cuatro años- desempeñarían un período de seis años. Diputados radicales renunciaron a sus bancas porque consideraron que dicha cláusula no correspondía en un sistema constitucional. Por esta actitud, el bloque opositor reduce sus integrantes significativamente. En este caso, es la oposición la que cede espacio, tal vez por la presión del clima reinante.

El 1952 aquel objetivo original – un Congreso monocorde y en sintonía oficial- está logrado: el 26 de junio se lleva a cabo una sesión de la Cámara de Diputados donde sus miembros prestan juramento de lealtad de Perón y a Evita.²⁸⁴

* Control a la actividad partidaria.

En 1946 se restablecieron los partidos políticos, suspendidos por el golpe militar. En octubre de 1949 se dictó la Ley de Partidos Políticos nro. 13.645²⁸⁵ que introdujo importantes modificaciones.

Primeramente – y pese al discurso antipartido- hay una mayor aceptación de los partidos que en su antecesora. Estamos ante una ley específica destinada a ellos, que, además, expresamente los considera y regula su funcionamiento. En su art.1 reconoce legalmente a todos los partidos preexistentes, y en el art. 3 les protege el nombre e identificaciones frente a nuevas organizaciones.

Pero también impone importantes restricciones, que afectan mayormente a las fuerzas minoritarias y opositoras. Obstaculiza la formación de nuevos agrupamientos estableciendo un plazo de espera de tres años, a partir de su registro, para el reconocimiento (art.1). A los ya reconocidos los sanciona con la disolución en caso de fusión, alianza, unión o coalición (5, inc.e) y, si se solicita el reconocimiento de las fusiones, alianzas, coaliciones o ligas resultantes también deberán esperar los tres años (art.6). Tampoco se permite incluir en las listas partidarias y de candidatos a afiliados de otros partidos o a quienes pertenezcan pública o notoriamente o hayan actuado en cargos partidarios o electivos en otras fuerzas. También se veda la inclusión de no afiliados (art.4). De esta forma, claramente se congela al sistema partidario y se le impide a la oposición juntar fuerzas para concurrir a las elecciones.

Se establece un control ideológico, sancionando con el no reconocimiento legal (art.2) o la disolución (art.5 inc.c) a aquellos partidos que en su doctrina política

²⁸³ Romero, L.A., ob. cit. PG.172.

²⁸⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 26/6/1952, t.I PG. 297.

²⁸⁵ Anales de Legislación Argentina, año 1949, PG.344.

contengan principios susceptibles de alterar la paz social, incitación a la violencia o a la alteración del orden como forma de propaganda política, o admitan vinculación con entidades internacionales o el apoyo de las mismas en las contiendas políticas.

Por último, da cobertura legal a lo que políticamente se conoció como "rama femenina". En su art.8, de manera general, autoriza a las asociaciones femeninas a actuar al amparo de algún partido político reconocido y a que éstos incluyan en sus listas partidarias o electorales a afiliadas de la asociación amparada. Estas formaciones femeninas pueden solicitar el reconocimiento como partido político, sin necesidad de la antigüedad de los tres años exigidas a todas las demás fuerzas, con el mismo nombre del partido amparista. Obtenido, ambas fuerzas pueden confeccionar sus listas incluyendo candidatos de la otra. Hoy, esta norma podría ser incluida en lo que se conoce como "acciones positivas" a favor de la igualdad entre los sexos y, en buena medida, cumplió ese rol. Sin perjuicio de esto, para el sistema partidario benefició al partido oficial que era quien contaba con el apoyo de las mujeres y monopolizó el discurso de la igualdad de la mujer, mientras que se desalienta la formación de una oposición competitiva.

Se sanciona la ley 14.032 reglamentaria del régimen electoral reforzando el rol fiscalizador de los partidos políticos en las elecciones nacionales. Así, en el contralor de la confección de padrones (art.14, 19, 21, 25, 32), del comicio (art.71, 72, 73, 117, 118), de la oficialización de candidatos y de boletas (art.76, 77, 78, 80), del escrutinio (art. 134, 135, 136, 137).

A su vez, se modifica el sistema electoral optando por circunscripciones uninominales y delega en el Poder Ejecutivo aprobar la propuesta de los jueces electorales de los límites de cada división territorial (art.34). De esta manera se incide en los resultados electorales. Así, en la elección que se llevó acabo el mismo año

1951, al peronismo cuatro millones y medio de votos le significaron más de 130²⁸⁶ diputados y, en cambio, al radicalismo dos millones y medio solo le sumaron 14 bancas.

En otras palabras, se recepciona legalmente a los partidos políticos, se garantiza elecciones limpias y – a su vez- se reforma el sistema electoral a favor del predominio oficial.

No merece mayor comentario, por conocido, que también se recurrió a las vías de hecho, a fin de atemorizar a los contrarios; por ej. intimidación en las sedes de la U.C.R., Partido Socialista y Partido Conservador²⁸⁷ o el enfrentamiento, atentado y encarcelamiento de Cipriano Reyes.

Por un lado se proponía a los políticos opositores un espacio de convivencia, y por otro, el lenguaje político tenía un fuerte tono excluyente. Mientras se exalta a los que comparten, se trata de "enemigos", "antipatria" a los opositores. Más suave, el "Perón o Braden" implica, al menos, ignorar al adversario.

Los slogans tiene la misma características: "reviente quien reviente..." o "triunfaremos en las elecciones caiga quien caiga y cueste lo que cueste"..
Sobre el final, Perón confiesa: "Si hasta ahora los hemos combatido con todos los medios, ha sido simplemente por que hemos estado convencido de que eran partidarios de la violencia... por que **los hemos considerado enemigos, y no simplemente adversarios...**"²⁸⁸. Pero, en su último intento vuelve sobre sí mismo: "...y cuando uno de los nuestros caiga, caerán cinco de los de ellos".

²⁸⁶ Fuentes: Cantón, Darío y López, Mario Justo informan 135 bancas peronistas; Grosi y Girri, en cambio, citan 151. Todos coinciden en 14 diputados radicales.

²⁸⁷ 15 de abril de 1953.

²⁸⁸ Perón, discurso del 15 de julio de 1955, el subrayado es mío.

CONCLUSION.-

La Constitución de 1853 significó concretar las ideas liberales que habían irrumpido, en estas tierras, hacía más de cuarenta años. Las leyes Sáenz Peña - otros sesenta años- acentuaron su carácter democrático. A partir de ahí, comienza a delinearse un nuevo sistema político y, dentro de él, el sistema partidario.

El proceso de formación de los sistemas va a necesitar tiempo²⁸⁹, en especial, el último. Esto no significa su ausencia, sino falta de consolidación que redundará en características peculiares. Al interactuar la estructura constitucional presidencialista con la debilidad del sistema partidario dará lugar a la formación de partidos fuertes electoralmente, con buen grado de fluidez en la primera época.

Sin embargo, "partido fuerte" -- en cuanto al número de votos obtenidos- no es equivalente a "partido fuerte" en cuanto a su capacidad en la toma de decisiones. El presidencialismo tiene una incoherencia innata estructural que constitucionalmente denominamos "sistema de frenos y contrapesos": un presidente con amplias competencias constitucionales que requiere de un partido con importante mayoría electoral, cuyos votos se cotizan más, es frenado por los otros dos poderes que responden a otra lógica. Un Poder Legislativo multipartidista y un Poder Judicial vitalicio con capacidad de veto.

²⁸⁹ Algunos autores dudan aún hoy respecto a la consolidación del sistema partidario. Cfr. Sartori, Giovanni, *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, ed. Alianza Universidad, 1987; Grossi y Gritti;

En este marco, hay pocas alternativas viables. Se me ocurren cuatro grandes grupos:

a)funcionan otros equilibrios para-constitucionales, peculiares de algunos sistemas políticos.

b)el sistema constitucional promueve acuerdos o consensos, favoreciendo un predominio inclusivo.

c)el sistema constitucional es forzado, sus frenos debilitados, generando un predominio no inclusivo.

d)el sistema constitucional se quiebra, dando lugar a sistemas inestables.

Cuando a la dinámica presidencial se le suma reglas constitucionales no consolidadas, discusiones básicas no resueltas y un sistema partidario, en formación, con una alta polarización no ideológica no parece posible ninguna de las dos primeras opciones. El sistema de partido predominante resulta, entonces, funcional: prioriza la lógica mayoritaria, y desde el poder, debilita los frenos constitucionales, "ocupa" los otros poderes, disciplina votos – polarizando más aún las creencias, restricciones a las libertades políticas- y partidarios – intervenciones federales, clientelismo y paternalismo. Pero, a su vez, priorizar la lógica mayoritaria también le exige defender elecciones periódicas limpias que deberá volver a ganar, ahora, con la competencia alterada.

En Argentina, vimos, como tanto el radicalismo como el peronismo revalorizan la elección popular dentro de la Constitución, pero ni uno ni otro consiguió internalizar las prácticas democráticas. Desde el poder, cuando el otro-abstracto da lugar al otro-real aparece el enemigo y así justifica su eliminación. La oposición califica con al misma vara: la experiencia radical será "el monstruoso resultado del

"Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina", publicado en Crítica y Utopía, nro.18, invierno de 1989, Argentina.

Demo-gobierno²⁹⁰, el peronismo es equiparado con nazismo, totalitarismo, fascismo, etc.

Y ambos recurrieron a todas las prácticas conocidas para transformar los votos en fuerza de decisión. Entonces, los frenos y reaseguros del sistema presidencial son percibidos y usados –por el oficialismo y la oposición- como trabas. Entonces, el Poder Legislativo y Poder Judicial no son espacios de confluencia, negociación o control sino cotos a los que hay que ocupar y las Provincias no funcionarán conforme a la descentralización federal sino como lugares a cooptar. A su vez, esta necesidad de partidos fuertes - electoralmente y en el discurso- retorna sobre el presidencialismo corriéndolo hacia el “hiper” y sobre el sistema partidario reforzando su debilidad estructural.

Frente a las tensiones intrínsecas del sistema constitucional –participación popular-gobierno limitado; democracia-representación- cada uno defiende su propio equilibrio al extremo de descalificar cualquier otro. Esto agrava las diferencias acerca de los aspectos básicos y, a veces, simplemente no hay un idioma común –ciertos valores y actitudes compartidos- que permita la discusión. En este contexto, nuevamente cualquier cosa es válida para el triunfo y esto afecta a la propia idea de “constitución”. Uno de los prerequisites del sistema partidario –consenso acerca de la constitución- falla y la lógica estructural refuerza la falla.

Mientras que en la teoría clásica la polarización es medida en el continuo izquierda – derecha, aquí la adhesión es fuertemente emocional. Distantes, ambos, de reconocer al otro como “un otro igual”, opositor reconocible, se consideraron a sí

²⁹⁰ Irazusta, Rodolfo; “La democracia no está en la Constitución”, en La Nueva República, Buenos Aires, 28 de abril de 1928 y “Revisión Constitucional”, en La Nueva República, Buenos Aires, 14 de abril de 1928.

LISTA DE REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

*** Marco teórico acerca de sistemas de partidos:**

- ALBERDI, Juan Bautista, Bases y Puntos de partida para la Organización de la República Argentina, ed. Claridad, Bs. As.
- ARON, Raymond, Democracia y Totalitarismo, ed. Scix Barral, ed. Española, 1968.
- BLONDEL J.: El gobierno: estudios comparados, Alianza Universidad, Madrid, 1981.
- CANTON, Darío, Los Partido Políticos argentinos entre 1916 y 1955, ponencia ante el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Bruselas, 1957, Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
- CANTON, Darío, Elecciones y partidos políticos en la Argentina, ed. Siglo XXI, Argentina, 1ra.ed., 1972.
- DI TELLA, Torcuato: Los Partidos Políticos
- DUVERGER, Maurice: Los Partidos Políticos; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- FRIEDRICH, Carl J. El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política, ed. Tecnos, Madrid.
- GARGARELLA, Roberto, La Justicia frente al gobierno.
- GARGARELLA, Roberto, ¿Inmunidades parlamentarias para el poder? Artículo en La Nación.
- GROSSI, María y GRUZZI, Roberto, Los partidos frente a una democracia difícil, en Crítica y Utopía. Nro18, invierno 1989, Argentina.

- HALPERIN DONGHI, Tulio, Proyecto y construcción de una Nación (Argentino 1846-1880).
- HALPERIN DONGHI, Tulio, Historia contemporánea de América Latina, Ed. Alianza, Bs.As., 3ra. Ed., 1991
- LANZARO, Jorge, Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina (comp).
- LIJPHART, Arend; Democracia en la Sociedad Plural, Yale University Press, New Heaven, 1984.
- LIJPHART, Arend, Democratización y modelos democráticos alternativos, en Presidencialismo y parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional, 1era. ed. Eudeba, Bs.As., 1988.
- LIJPHART, Arend, Las democracias contemporáneas, Ed. Ariel, 4ed.
- LINZ, Juan, Democracia presidencial o parlamentaria ¿Hay alguna diferencia?, en Presidencialismo vs. parlamentarismo, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, 1988.
- LOPEZ, Mario Justo (h), Entre la hegemonía y el pluralismo, ed. Lumiere, arg., 2001.
- LUNA Felix y ROFFO Analía, Palabra de Historiador: en busca de la memoria argentina, ED. Sudamericana, 1999.
- MADISON, Hamilton, Jay, El federalista, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1957.
- MALAMUD, Andrés, Partidos Políticos, Versión 2002, para Introducción a la Ciencia Política, compilador Julio Ernesto Pinto, EUDEBA.
- MAURINO, Gustavo, A la búsqueda de un pasado en la democracia argentina, trabajo presentado en el Coloquio Derecho y Moral de la Universidad de Palermo.

- MAINWARING, Scott, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, ed. Ariel, ed española.
- MUJAL, León, *Factores internos y externos en el desarrollo de los partidos*, Universidad de Georgetown, Escuela de Gobierno, en la Biblioteca de la Universidad de Palermo.
- NEWMAN S.: *Hacia un estudio comparativo de los partidos políticos*, en Blondel J. Y otros "El Gobierno: estudios comparados", Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1981.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Ed. Gedisa, 1996.
- OFFE, Claus, *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Sistema, Colección Politeia, Madrid, 1990.
- OSLAK, Oscar, "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 21, nro 84, enero-marzo 1982.
- PANEBIANCO, A.: *Modelos de Partidos*, Ed. Alianza. Madrid, 1990
- PASQUINO: *Manual de Ciencia Política*.
- PINEDO, Federico, *En tiempo de la República*, ed. Mundo Forense, Bs.As., 1946.
- PUIGROSS, Rodolfo, *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*, ed. Hyspamerica, 1986.
- RIGGS, Fred. W, *La supervivencia del presidencialismo en EEUU: prácticas paraconstitucionales*; en *Cuadernos para la Consolidación de la Democracia*, 1988.
- ROMERO, L. A., *Breve Historia Contemporánea*, ED. Fondo de Cultura Económica.
- SAMPAY, Arturo E. *Constitución y Pueblo*, 1973.
- SAMPAY, Arturo E. *Las Constituciones de la Argentina*, Eudeba, Bs.As., 1975.

- SARTORI, Partidos Políticos y Sistemas de Partidos. Ed. Alianza Universidad, 1976, español, 1987.-
- TERNAVASIO, Marcela, La revolución del voto, ed. Siglo XXI, argentina, 2002.
- *Radicalismo, Peronismo, Justicialismo**
- CANTON, Darío: Elecciones y partidos políticos en Argentina. 1900-1966.-
- HALPERIN DONGHI, R.H., La lenta agonía del peronismo argentino, 1994.
- ETKIN, A.M., Bosquejo de una historia y doctrina de la UCR, El Ateneo, 1928.
- FLORIA, C.A. y GARCIA BELSUNCE, C. Historia de los Argentinos, Ed. Kapeluz, 2ed. Arg. 1975.
- O DONNELL, G. Modernización y Democracia, 1972.
- PALACIO E., Historia Argentina, Ed Peña Lillo, 7º ed.
- PENA, MELCIADES, El peronismo: selección de documentos para la historia; Ed. El Lorraine, 1986.
- PLOITKIN M., Mañana es San Perón, 1963.
- ROCK, David. El Radicalismo Argentino, Ed. Amorrortu, Ed., 1977.
- ROMERO L.A., Breve Historia Contemporánea Argentina, Ed Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SAMPAY, A.E. Constitución y Pueblo, Ed. Tres Arroyos.
- TCACH, C., Sabatinismo y peronismo, (1943-1966), 1991.-
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores.
- "Testimonio Oral" Entrevistas realizados por Luis Alberto Romero en el Proyecto de Historia Oral de la Universidad Di Tella. Instituto Juan D. Perón, Presidencia de la Nación.-

Diarios recopilación propia. Aquellos cuyo cita incluye (*) son tomados del libro de David Rock.

Revista LIFE, febrero de 1946, que da cuenta el Libro Azul.

Historia del Peronismo, Presidencia de la Nación, Secretaria de Informaciones.

El Libro Negro de la Segunda Tiranía, Comisión Nacional de Investigaciones de 1955, ed. 1958.

Jurisprudencia Argentina.

Material para la reforma constitucional, VI, Intervención Federal, Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso de la Nación Argentina, Bs. As., 1957.

Material de la Dirección e Información Parlamentaria.

Material de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Sala reservada.

mismos -más que a sus convicciones- cómo la única opción válida. Así, confundiendo la parte con el todo, líder, partido y nación coinciden en la personificación.

Cada cual "su" defiende constitución y necesita de la legitimación electoral, pero la polarización tendiente a la eliminación del otro es, contrariamente, antidemocrática y anticonstitucional. En esta interpretación, la elección popular no sólo habilita a gobernar por un cierto período, sino también a imponer su propia intolerancia. Intolerancia que invoca la defensa de la democracia. Así, tanto en uno como en otro, paradójicamente las prácticas autoritarias no enervaron el sentimiento democrático. El autogobierno se reduce a elecciones periódicas; el ideal constitucional, más que una práctica, ha sido una ficción orientadora.

La competencia electoral es, entonces, una lucha a todo o nada: "no hasta querer triunfar, es necesario hacer todo por ese triunfo"²⁹¹. Aunque, en ocasiones, los niveles de competitividad fueron bajos, nunca desaparece la competencia como riesgo, para unos, y como expectativa, para otros.

Así, la tendencia natural del presidencialismo a reforzar el Ejecutivo interactúa con la dinámica centrífuga de los sistemas partidarios en formación y la personalización peculiar de nuestra cultura. Tanto el radicalismo de Irigoyen como el peronismo de Perón -interpretando y reinterpretando la Constitución -se ubican en el centro del sistema y trataron, explícitamente, de transformarse en el único -representante de la nación o de lo popular -; y, en sus respectivas épocas, los competidores no pudieron discutirle el lugar.

Es compartida por buena parte de la literatura política la afirmación acerca de que estos rasgos hacen difícil ubicar al sistema partidario argentino en las tipologías clásicas. A lo que propongo no olvidar las implicancias del sistema constitucional, lo

que exigiría un debate acerca de su contenido y del uso de sus mecanismos institucionales.

²⁹¹ "Desarrollo tendencial de los partidos" 1946-1957, Plan de Acción Política 1955-1957, Secretaría