

ACERCA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, 1890-1943

Ana Virginia Persello*

Introducción

La extensión del sufragio universal y la aparición de partidos políticos organizados y estables son fenómenos políticos simultáneos e interdependientes. Los partidos recorrerán a partir de allí un camino –en la teoría y en los hechos– en el que se irán, muy lenta y gradualmente, separando de las connotaciones negativas que se le asignaron, de su asociación con lo perturbador y lo nocivo para la consecución del orden; pero deberá para ello aceptarse que son diferentes de la facción. Durante todo el siglo XVIII partido y facción funcionaron como términos intercambiables y su separación implicó un proceso teórico de aceptación de lo diferente, de eliminación de la idea de que sólo la unanimidad permitía la estabilidad acompañado en la práctica por el tránsito de los partidos de notables a los partidos de masas, organizados y permanentes.

Este pasaje que va del rechazo a la aceptación de los partidos ha sido ampliamente teorizado. Entre quienes se ocupan de él, Sartori es de los que prefiere una explicación empírica. Los partidos –dice– requirieron para su existencia la paz bajo un gobierno constitucional, no una guerra interna en la que estuviera en juego el establecimiento de una constitución¹.

De hecho, en los ingleses pre-constitucionales –con la sola excepción de Burke quien concibe al partido antes de que exista como realidad histórica concreta y ya en 1770 lo considera como inseparable del gobierno liberal–; en los revolucionarios franceses y en los federalistas norteamericanos predomina el rechazo al partido, su asociación/confusión con la facción; la idea de que las divisiones socavan la soberanía del pueblo.

El tránsito de las agrupaciones de notables al partido electoral, externo, provocado por la ampliación del sufragio, es un resultado no previsto y no deseado. Antes de ser plena-

* Universidad Nacional de Rosario / CIUNR.

¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1980.

mente aceptados, los partidos serán concebidos como un mal, aunque necesario. Esta idea circula hacia mediados del siglo XIX en el primer liberalismo alemán, cuyo exponente más conocido en el Río de la Plata es Bluntschli (hay innumerables referencias de que fue leído por los constitucionalistas rioplatenses). Su teoría se acerca al planteo de los estadios vitales de Rohmer: al igual que el hombre, las sociedades pasan por cuatro edades típicas a las cuales les corresponden distintas «fuerzas del alma». En uno y en otro, los partidos son parte de un todo preestablecido. Hay una realidad suprapartido.

Es cierto que, en ese momento, no existía nada parecido a un partido político organizado. Sin embargo, esta aceptación con reticencias está presente también en Tocqueville quien puede observar su funcionamiento concreto en Estados Unidos. Los considera un “mal inherente a los gobiernos libres” y sigue preocupado porque no se conviertan en facciones². En general, este proceso de tensión entre la aceptación, la reticencia o el rechazo ha sido asociado a dos fenómenos: el de los cambios que la aparición del partido trae en cuanto a la representación, y por ende, a la composición, dinámica y rol del parlamento, por un lado, y por otro, a la cuestión de la organización, es decir, a la aparición de las «máquinas» con sus problemas de burocratización y fenómenos intrapartidistas conexos, particularmente conflictivos en su relación con el gobierno democrático.

En cuanto a la asociación entre las dos cuestiones, tal vez el primero en ocuparse sistemáticamente de ello fue Ostrogorski, a principios de siglo, en *La démocratie et les partis politiques*, donde aborda los casos inglés y norteamericano³. Ostrogorski es sumamente crítico. Los partidos socavan el parlamentarismo. Su aparición provoca una crisis de la representación. El mandato estereotipa la opinión («pensamos como batallón») y desplaza la deliberación del parlamento⁴.

«Toda tentativa para afirmar la libertad y la independencia del pensamiento político será de aquí en adelante reprimida, porque toda divergencia de opiniones será un atentado contra la unidad del partido y una amenaza contra el Caucus que se ha convertido en el guardián permanente de esa unidad»

Hasta allí la representación se pensaba como virtual, es decir, los notables, no alineados, con independencia de criterio y con la autoridad que les confería su posición social y su capacidad para el gobierno, sintetizaban a la comunidad. El mandato o las instrucciones a los representantes eran impensables.

A partir de los cambios operados en las formas que asume la mediación, o sea, la aparición de partidos que deben buscar sus votos fuera del parlamento, fenómeno provocado por la masividad del sufragio, el diputado deja de ser el “hombre de confianza”, tal cual lo concebía Burke, para ser el portavoz de su partido. La disciplina del voto y el mandato, es uno de los elementos que marca el tránsito del gobierno de notables al gobierno de partidos. Es decir, la forma de la representación cambia, y esto es lo que Ostrogorski evalúa como una crisis que afecta en sentido negativo el desarrollo de la democracia.

² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, tomo I, Madrid, Alianza, 1980.

³ Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, París, Editions du Seuil, 1979.

⁴ Cfr. Bernard Manin, “Metamorfosis de la representación”, en *¿Qué queda de la representación?*, Venezuela, CLACSO, 1992.

El sentimiento de partido, plantea Ostrogorski, existía en Inglaterra bajo el régimen de sufragio restringido, “pero era más bien el atributo de una clase dirigente que una fe nacional”, su organización era rudimentaria, grupos libres de ciudadanos sin “autoridad representativa” que obtenían su influencia de su situación personal. La extensión del sufragio establece la “ortodoxia de partido”, es decir, un puñado de militantes obtiene su mandato de un número también restringido de correligionarios políticos, pero la diferencia reside en que el simulacro de los nuevos procedimientos electivos que presiden su formación le confieren legitimidad. Pueden invocar la representación de la mayoría. Esto se transfiere al parlamento. El diputado es ajeno a la circunscripción y el elemento personal (capacidad, condición social) ya no cuenta. Recibe órdenes del partido y la ausencia de disciplina en el voto puede llegar a ser considerada un acto de alta traición.

Ostrogorski describe la «máquina» de partido para mostrar los efectos que considera perversos. Tal como él mismo concibe el objeto de su trabajo, los partidos son puestos de observación desde donde es posible considerar el funcionamiento del gobierno democrático en su conjunto. En este sentido, se distancia de la obra de Bryce⁵, que aparece unos años antes y también de Michels, quien publica su libro en 1911⁶.

El tercer tomo de *La república americana* de Bryce está dedicado al sistema de partidos. Su contribución teórica se limita a afirmar la inevitabilidad de los partidos y la imposibilidad del funcionamiento del gobierno representativo sin ellos. Su contribución reside en la descripción de la anatomía interna de los partidos americanos. Este último tema, el de la organización, es central en Michels, quien comparte con Ostrogorski la preocupación por el hecho de que la máquina devenga un fin en sí mismo para uso de los grupos dirigentes.

Las tendencias a la oligarquización son inmanentes al partido, dirá Michels. Toda organización lleva en su seno el germen de la oligarquía. La «ley de hierro» propuesta por Michels influye aún hoy en el análisis organizacional. Michels y Ostrogorski, de hecho, están presentes en Weber, básicamente en su percepción de los cambios que implica el pasaje del parlamento de notables al parlamento de partidos, aunque en este último la evaluación del rol de los partidos pierde, en parte, su connotación negativa.

Weber⁷ sostiene que la extensión del sufragio y el desarrollo de los partidos socava la concepción liberal clásica del parlamento como el lugar del debate que, guiado por el interés general, define la política nacional. La masividad del sufragio sitúa al partido en el centro de la escena política. Sin embargo, lejos de instalarse en una postura crítica, parte del análisis de las organizaciones políticas concretas encontrando aspectos de progreso en su desarrollo. Su planteo es que el parlamento de partidos cuyos representantes se han vuelto votantes disciplinados garantiza la expresión de ideas encontradas, proporciona un espacio para la negociación.

Para Weber, la burocratización, si bien cercenaba la autonomía individual, era un proceso mucho más amplio y complejo que el descrito por Michels, compatible con cierto grado de democratización político y con el surgimiento de líderes “capaces”. Esto, en su

⁵ James Bryce, *Los partidos políticos en Estados Unidos*, Madrid, La España Moderna, s/f.

⁶ Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.

⁷ Max Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1993; y del mismo autor, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1991.

particular concepción de la democracia, era preferible al caciquismo de notables o a la despolitización resultante del predominio de los grupos de interés. Este proceso de cambios en la forma que adopta la representación y en las características de las organizaciones políticas —observado, descripto y teorizado por Bryce, Ostrogorski, Michels, Weber, entre otros, para los casos inglés, norteamericano, y más tarde, alemán— formó parte muy tempranamente del debate de los publicistas, la prensa y la clase política argentina, buscando en los modelos externos y en sus teóricos la fuente de inspiración para producir cambios políticos o para justificar situaciones dadas.

La intención de este texto es dar cuenta de ese debate en Argentina entre 1890 y 1943. El recorte temporal no es arbitrario. Enmarca un largo ciclo de la historia argentina que recorre un debate sobre cómo poner en acto la “república verdadera”, su materialización y su crisis. El horizonte imaginado incluyó la novedosa institución de los partidos políticos como forma predominante de la representación de los ciudadanos ante el gobierno.

El recorrido que propone este artículo, centrado en las ideas y representaciones que se desplegaron en torno a los partidos políticos plantea una tensión entre ese proyecto político y las prácticas efectivamente vigentes. La materialización del régimen democrático-liberal y del sistema de partidos produjo decepción. No se adaptó a la visión prescriptiva, al “deber ser” elaborado a partir de referentes externos. Pero, a pesar de las dificultades para consolidarse, la promesa democrática mantuvo un alto grado de legitimidad, que la propuesta autoritaria en los años 30 no logró desarticular y los intentos de reformulación del régimen terminaron apelando nuevamente a la democracia, aunque las prácticas la transgredieran sin que surgiera una alternativa legítima a la organización partidaria.

La periodización elegida permitirá mostrar cambios y recurrencias en el universo de las ideas sobre los partidos asociadas a transformaciones en el régimen político, por lo cual consideramos tres momentos: 1890-1912, 1916-1930 y 1930-1943.

A partir de la crisis de 1890 comienza a aceptarse, aunque con reticencias, la legitimidad de los partidos como organizadores del electorado y mediadores entre la sociedad civil y el estado. La legitimidad que se les acuerda se funda más en modelos externos que en prácticas concretas, el consenso se crea sobre un “deber ser” de las agrupaciones: organicidad, permanencia y principios. La reforma de la ley electoral de 1912 deberá crear al ciudadano y a los partidos. En los años de los gobiernos radicales las ideas en torno a los partidos salen del plano de las abstracciones, o mejor, de las expectativas y el cálculo de posibilidades y se instalan en el análisis de los partidos “realmente existentes”. Se sigue acordando sobre su legitimidad en abstracto, en tanto instituciones necesarias al régimen representativo, pero se les niega en su funcionamiento concreto. Surge, además, hacia finales del período, otra línea de pensamiento, el nacionalismo, que rechaza la instancia partido y propone cambios en la forma que debe asumir la representación. En los años 30, tal como plantea Natalio Botana⁸, se abre una crisis de creencia en el valor acordado al régimen democrático y el pensamiento nacionalista y corporativista encuentra un público ampliado. Sin embargo, los partidos como instituciones mediadoras no pierden legitimidad. Es sintomático que la década se abre con el primer estatuto (1931) y se cierra con un proyecto de código político (1943) que reglamentan su funcionamiento interno.

⁸ Natalio Botana, “La crisis de legitimidad en Argentina y el desarrollo de los partidos políticos”, *Criterio*, año XLIII, septiembre 1970, n° 1, pp. 604-650.

De los notables a los partidos, 1890-1912⁹

Nuestra impresión es que la hipótesis de Sartori —los partidos son aceptados en determinadas condiciones históricas y no en otras— se cumple en el Río de la Plata. Bajo condiciones revolucionarias, es decir, en el momento de la ruptura del pacto colonial y en los años siguientes en que la preocupación central es la constitución de un orden político, se teme a la división y se cuestiona fuertemente la “política facciosa”. El debate en torno al orden posible y deseado divide a la opinión en torno a cuestiones puntuales, centralización o descentralización del poder, resolución de la cuestión de la capital, etc. Las agrupaciones políticas se formaban y desaparecían en función de cada debate. Dictada la constitución, resueltos estos problemas centrales comienza a ponderarse la aparición de partidos.

Hilda Sábato recupera, en un artículo reciente, la revolución de 1852 como un momento de refundación política que instala a los partidos, “redes de vinculación y movilización electorales por fuera del aparato oficial, aunque encontraron en él soportes materiales para su funcionamiento” pero admite que la noción de partido “resultaba cuanto menos incómoda”¹⁰. Y esto era así en tanto se privilegiaba la unanimidad, sesgo que adquiere carácter de permanencia en la cultura política argentina¹¹.

El lugar privilegiado concedido a la unanimidad, que iremos siguiendo a lo largo de nuestro trabajo, desplegará características diferentes en cada período. Si nos instalamos en el plano de las ideas, funciona tensionando la legitimidad acordada a los partidos desde una instancia de articulación superior: la consecución del orden, el progreso, la construcción de la nación. En la práctica, implicará la reserva de una cuota de arbitrariedad desde los sectores que ejercen el poder, que se sustenta en la negación del otro, de la diversidad.

En la etapa previa, y aún en el momento de consolidación del estado nacional, la unanimidad aparece como su condición de posibilidad, no es “lo opuesto sino la premisa del pluralismo” y de hecho, es inherente al concepto parlamentarista liberal que rechaza a los partidos, tal como plantea Elías Palti dialogando con el texto de H. Sábato¹².

El año 1890 marca un punto de inflexión percibido por sus contemporáneos. Abre, en ese sentido, un balance de lo transcurrido a partir del inicio de la vida independiente, y sobre todo, desde el momento en que se dicta la constitución. Todo es puesto en cuestión, desde la constatación de que el sistema político está en crisis. La crisis económica actualiza la insatisfacción con las prácticas políticas vigentes abriendo, o tal vez sería más conveniente

⁹ Sobre este período ver N. Botana y E. Gallo (comps.) *De la república posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel/Espasa Calpe, 1997.

¹⁰ Hilda Sábato, “Virtudes cívicas, política criolla”, en Carlos Altamirano (ed.) *La Argentina en el Siglo XX*, Buenos Aires, Ariel/Universidad Nacional de Quilmes, 1999, p. 14.

¹¹ Un gobernador de la provincia de Salta, Todd, en 1861 sancionó la unanimidad por decreto: “Dada la constitución nacional cesaron y debieron desaparecer para siempre, los partidos o bandos políticos que sembraron la discordia y causaron la desunión, el atraso y los mayores desastres de los que el país ha sido víctima. Por eso decreto: Artículo 1º- Se prohíbe en la provincia de Salta la existencia de los partidos políticos. Artículo 2º- Debiendo ser los ciudadanos, todos constitucionales, sumisos a la Constitución que nos rige y hemos jurado, el que de hoy en adelante proclame algún bando o se titule del partido liberal, será reputado sedicioso y estará bajo la vigilancia de la policía...”. Citado por Alfredo Palacios en Cámara de Senadores, *Diario de sesiones* (en adelante CSDS), 17/5/1938, p. 103.

¹² Elías Palti, “El legado como problema (a propósito de la ponencia de Hilda Sábato)”, en Carlos Altamirano (ed.), *op.cit.*, p. 27.

decir recreando, un debate en el que se juxtaponen cuestiones referidas al régimen instaurado por la Constitución de 1853 y el funcionamiento del sistema político. El aspecto más conocido de este debate, que tiene como emisores privilegiados a las revistas académicas, los editoriales de la prensa y la aparición de numerosos libros y, como uno de sus foros, al parlamento es el que desenmascara —en la medida en que devela y denuncia— el desajuste entre principios constitucionales y prácticas. La afirmación fuerte es que la crisis por la que transita el país es una crisis moral a la par que institucional.

A este nivel el discurso presenta cierta homogeneidad, hay consensos fuertes, predomina la crítica a una clase gobernante que falsea, transgrede y manipula los vínculos representativos. Publicistas y políticos, oficialistas y opositores, demandan por un orden más inclusivo fundándose en que la apatía, la indiferencia, la prescindencia del ciudadano es producto del predominio de los intereses de círculo.

Las objeciones a un orden diagramado por los constitucionalistas para la inclusión y que, sin embargo, funciona de manera excluyente, anclan en el pasado. La historia aparece como un lugar privilegiado para explicar los males presentes junto con la tradición, los rasgos étnicos, la psicología y la sociología.

Ajustar las prácticas a la norma aparece como un requerimiento ineludible cuya base se asienta en un planteo moral. Pero esta cuestión encierra otra, en la cual los consensos son menos fuertes. Están también en discusión los principios mismos que sustentan el régimen político: la relación entre poderes y entre gobierno federal y gobiernos provinciales.

La crítica al personalismo es recurrente y constituye el eje desde el cual muchos publicistas periodizan la historia. Para algunos de ellos estuvo ausente en Mayo, punto de partida de la organización nacional, y apareció en la etapa de la anarquía simbolizado en la figura del caudillo, exponente de una etapa de la conciencia colectiva, de las masas indisciplinadas, para exacerbarse con Rosas que marca “la subordinación de la sociedad a un hombre, que se llama despotismo”¹³. Es la etapa bárbara, anómala, de la “democracia inorgánica”, que como resultado de la evolución da paso a un personalismo de distinto signo, el de Mitre y Alsina, que tienden al mejoramiento de las instituciones y al progreso de la democracia, “caciquismo civilizador”¹⁴ de grandes prestigios individuales en los que se condensan y actúan las fuerzas cívicas del país.

Después de la caída de Rosas gobiernan los capaces que, en la versión de Joaquín V. González, intentaban imponer “desde arriba” una constitución “a un pueblo que no se hallaba educado para levantarla”¹⁵. La incapacidad del electorado justificaba las transgresiones. Sin embargo, hacia el 90 parece dejar de hacerlo, la ficción del sistema representativo se ha tornado intolerable y el argumento es que las tendencias personalistas se han vuelto oficialistas, ha desaparecido la lucha entre las agrupaciones políticas y los acuerdos han dado paso a la unanimidad roquista.

Para los publicistas que leen la historia como un camino ascendente en el que una etapa es superada por la siguiente, 1880 marca un corte, una vuelta atrás que encuentra su

¹³ Vicente Gallo, “Partidos y legisladores”, *Revista de Derecho, Historia y Letras* (en adelante, *RDHL*), I, III, mayo 1899, pp. 415-431, 416.

¹⁴ C.P. Bunge, “Política caciquista”, *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales* (en adelante *RJCS*), XIX, I, 1, enero-febrero 1902, pp. 55-72.

¹⁵ Joaquín V. González, *El juicio del siglo*, Buenos Aires, CEAL, 1979.

respuesta en 1890. La crítica a los gobiernos electores que perpetúan círculos gobernantes, a la parodia del voto, a la adjudicación de cargos públicos como servicios electorales, al ejecutivismo que absorbe al parlamento, al centralismo que convierte a las provincias en meras dependencias administrativas y anula la vida comunal, aglutina a la oposición.

Es el momento en que en el nivel de las ideas y de las prácticas se instala con fuerza la cuestión de los partidos políticos. Surgen agrupaciones políticas nuevas, por fuera del aparato estatal y comienza a definirse lenta y conflictivamente la cuestión de su legitimidad. Si los males del sistema político se encuentran en el origen vicioso de los elencos gobernantes, en el oficialismo, en la unanimidad; si a la ilegitimidad de origen se suma la ilegitimidad de ejercicio y los que gobiernan ya no son los más capaces; si la apatía del ciudadano es producto del fraude y de los acuerdos de cúpulas, entonces, de lo que se trata es de reformar las leyes y constituir las instituciones capaces de modificar las costumbres.

En estas versiones la ley tiene propiedades intrínsecas, capacidad de regenerar el funcionamiento del sistema. Pero desde otros lugares, circulan versiones menos optimistas: el personalismo, la unanimidad, la violencia como medio de resolver el conflicto político son producto de “una modalidad del genio nacional” que tiene su génesis en la conquista. Si esto es así, la situación política no es transitoria, no tiene que ver con grados de desarrollo o estadios de la conciencia colectiva, responde a particularidades del carácter, a los que se suman además rasgos étnicos. “La influencia de la raza engendra hábitos y contribuye a determinar la forma de las instituciones”¹⁶. La mezcla de tradiciones española e indígena, la “hibridez”, explica el predominio de los espíritus rudimentarios, la idea única, las fórmulas simples, el fanatismo político, los criterios ingenuos y facciosos¹⁷.

En ese horizonte de ideas se abren paso los partidos y la reflexión sobre los mismos.

Partidos y representación

Hacia 1890 predomina la opinión —entre intelectuales y políticos— de que los partidos son necesarios para el gobierno republicano, lo cual no implica que hayan desaparecido las objeciones que se esgrimen en defensa del individuo como base de la representación, y de la deliberación como forma más ajustada de la toma de decisiones.

El debate en torno a la representación que implica el pasaje de un gobierno de notables a otro en el que el centro de la escena política lo ocupen los partidos está instalado y emerge claramente cuando se discute la cuestión electoral. En líneas generales, los partidarios de la circunscripción rechazan al partido como forma de organización del electorado y reivindican el rol del notable local, del vecino prestigioso, en tanto quienes propician alguna forma de sistema de lista asumen la necesidad de la existencia de partido.

La prensa se hace eco de la discusión. En 1899, un artículo aparecido en el diario *La Nación* y firmado por Rafael Igarzábal aborda la cuestión de los partidos políticos vinculada al tema de la deliberación. La afirmación fuerte es que el mandato es contrario al sistema representativo y viola la Constitución. El ejemplo que propone Igarzábal es Estados Unidos

¹⁶ Miguel Romero, “Política interna. Estudio psicológico”, *RJCS*, XVIII,II,1901, pp. 217-233.

¹⁷ Lucas Ayarragaray, *La anarquía argentina y el caudillismo. Estudio psicológico de los orígenes argentinos*, Buenos Aires, Tall. Gráf. Arg. de J.L. Rosso, tercera edición, 1935.

donde la preponderancia de los partidos desnaturaliza el gobierno ideado por los constitucionalistas. La existencia de un partido liberal y otro proteccionista suprimiría el debate cuando y donde es necesario, en el Congreso. Una vez ganadas las elecciones, la tendencia triunfante se consideraría legitimada para imponer “un mandato incompatible con toda discusión posterior, por ilustrada y conveniente que fuera”¹⁸.

La idea es que el régimen de disciplina partidista puede sofocar la espontaneidad de la deliberación y la toma de decisiones puede quedar reducida a “un acto mecánico de votación por consigna política”. El parlamento debe dar entrada a representantes que por su posición y vinculaciones puedan prescindir de “las ataduras de la disciplina partidista” y puedan superar “las opiniones en boga” y “los lugares comunes y parciales que suelen erigirse en doctrinas de gobierno.”¹⁹

El despliegue del argumento opuesto, es decir, la defensa del sometimiento de los legisladores a las reglas de la disciplina de partido como un modo de superar el personalismo imperante en la vida política argentina, lo encontramos en numerosos publicistas y legisladores para los cuales los ejemplos a seguir son Estados Unidos e Inglaterra.

Vicente C. Gallo es uno de ellos. Admira la institución del club político inglés, lugar en el que se toman las decisiones que se trasladan luego al parlamento y que opera impidiendo la indisciplina. Y si bien recupera las objeciones posibles frente al traslado de una institución semejante al sistema político argentino concluye que sería beneficioso para superar las prácticas imperantes: A la primera objeción, que el legislador es un representante del pueblo y por ende es soberano en el ejercicio de su mandato, responde Gallo planteando que el pueblo no puede ser concebido más que organizado en partidos. Ilustra su argumento sosteniendo que si los librecambistas eligen un representante éste no puede pasarse al campo de los proteccionistas.

La segunda objeción alude al régimen, que en Argentina es presidencialista y en Inglaterra, parlamentario. En ese caso, el ejemplo a seguir es Estados Unidos donde los representantes sienten la acción del partido a través del *caucus committee*. Las consecuencias funestas de la ausencia de partidos organizados, de programas comunes, de mayorías estables, de líderes, puede observarse en Francia, concluye²⁰.

También Estanislao Zeballos centra su análisis en el caso norteamericano y su referencia es Pulitzer. Su propuesta es un sistema bipartidista: partidos permanentes, estables y de principios, rotándose en el poder y un parlamento disciplinado como modo de sostener el régimen republicano.²¹

Acuerdo, oficialismo y oposición

El clima de ideas que se va gestando en el tránsito del siglo XIX al XX en Argentina parte, como ya vimos, del dato de que el régimen político está en crisis, y uno de los elementos siempre presentes en los diagnósticos de la época es la ausencia de partidos o su desaparición del escenario político y su reemplazo por grupos personalistas. La referencia alude a la

¹⁸ *La Nación* (LN), 1/1/1899.

¹⁹ LN, 24/12/1899.

²⁰ V. Gallo, “Partidos y legisladores”, *RDHL*, I, III, mayo 1899, pp. 415-431.

²¹ Estanislao Zeballos, “Congresos y presidentes”, *RDHL*, III, IX, mayo 1901, pp. 465-472.

ausencia de oposición por desintegración de los partidos antes existentes, por un lado, y por otro, a la falta de organicidad, permanencia y extensión nacional de las agrupaciones de notables.

La política de “conciliación” instrumentada por Avellaneda en 1877 marcó el punto de partida de “la indisciplina, del desprestigio y abdicación de partidos opositores”, dice Zeballos. Consolidó al Partido Nacional y debilitó las bases de sustentación del mitrismo. Después del 90, la “política del acuerdo” produjo efectos semejantes desorganizando al partido radical y absorbiendo a la Unión Cívica Nacional.

Es a partir del establecimiento de esta dinámica de funcionamiento entre gobierno y oposición que Zeballos explica la sustitución de los partidos por el personalismo y Joaquín Castellanos, la supresión de la lucha y el establecimiento del fraude como un hecho ya no circunstancial sino normal y permanente²².

“La desaparición del organismo partido, ha entregado la política a grupos limitados, que giran en torno de personajes eminentes, cuyas ideas aceptan, sin debates y sin reservas, con plena abdicación...”²³

El acuerdo subvirtió la vida pública generando “desaliento e indiferencia”, plantea Miguel Romero, para quien la situación no es accidental ni transitoria. El personalismo, el predominio de un solo partido —formas moderadas del despotismo— son “rasgos étnicos y particularidades del carácter” que perviven desde la etapa de la conquista²⁴.

En 1900, una fracción del partido nacional cuyo radio de acción se circunscribe a Buenos Aires y Capital levanta la bandera antiacuerdista fundándose en la “necesidad y conveniencia política de estimular la actividad cívica de los partidos.”²⁵ Los comentarios son escépticos:

“(…) no es de estimular la lucha cívica de lo que se trata, sino de acaparar el poder para un partido... se va contra el acuerdo, como contra toda resistencia ú oposición que sea un obstáculo á la exclusividad del gobierno en toda la república”²⁶

Según la misma fuente, los móviles no son otros que las rivalidades intestinas en el PAN²⁷. De hecho, no se constituye a partir de allí un nuevo partido y la mención al episodio sólo nos sirve para mostrar la presencia de resistencias a la política del acuerdo aunque éstas surjan simplemente como rencillas personales en el interior del partido que ha propiciado esta política.

²² Estanislao Zeballos, “La política del acuerdo y la desorganización de los partidos argentinos”, *RDHL*, I, II, diciembre 1898, pp. 332-339; y Joaquín Castellanos, *CDDS*, II, 1902,5ª s.p., 27/11, pp. 416-441, pp. 419-420.

²³ E. Zeballos, “Congresos y presidentes. Crisis institucional en ambas Américas”, *RDHL*, III, IX, junio 1901, pp. 615-629, p. 622.

²⁴ Miguel Romero, “Política interna. Estudio psicológico”, *RJCS*, XVIII, II, 1901, pp. 217-233, 218.

²⁵ *LN*, 16/1/1900.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Idem*, 2/2/1900.

Principios y programas

El monopolio del gobierno por el PAN explicaría, entonces, según este diagnóstico, la ausencia de partidos. Este argumento se cruza con otro: no hay partidos porque desaparecieron las causas que motivaron su formación. No existen divergencias de principios económicos, religiosos, o disidencias en torno al régimen político instaurado.

El personalismo es la regla en la formación de agrupaciones políticas que no pueden considerarse partidos porque carecen de principios y de programa. Vagas abstracciones como la moralidad administrativa, la pureza del sufragio y el impulso al progreso son compartidas por amigos y adversarios. Desaparecidas las antinomias, superado en 1880 el último conflicto con el establecimiento de la capital en Buenos Aires, sólo restan dos motivos de enfrentamiento: las preferencias personales acerca de las candidaturas y el juzgamiento de la conducta del gobierno. Los primeros ceden en las campañas electorales que unifican voluntades y las disciplinan. Los segundos, reúnen a ciudadanos alejados de la militancia política, pero sólo tienen peso en ocasiones límite, tal es el caso de 1890²⁸.

Subyace la idea de que los partidos no pueden fundarse sino en una oposición de ideas sobre el sistema de gobierno. Rivarola propone volver a la antinomia entre la unidad y la pluralidad, entre el unitarismo y el federalismo²⁹. En 1908 comienza a discutirse la posibilidad de crear el partido unitario que como consecuencia, se predice, aglutinará a los federales. De no constituirse partidos programáticos, los límites entre oficialismo y oposición seguirán siendo tan difusos como en 1890 en que liberales, mitristas, nacionalistas, federalistas y autonomistas se nuclearon en torno al gobierno, a la par que en el Parque había unitarios, federales, autonomistas y mitristas. Así, la Unión Cívica surgida de allí, no podía ser más que una “concentración heterogénea y de circunstancias, de ciudadanos llegados de todos los campos del pasado” que terminó pactando con el gobierno.

Dos partidos se asumen como la reacción frente a esta ausencia de programas y principios. En 1896 se constituye el Partido Socialista y en 1908 la Liga del Sur. Ambas agrupaciones se inscriben en el sistema de ideas imperante. Sostienen postulados de progreso y de modernización, en tanto que critican la subversión del sistema republicano y el falseamiento del sistema electoral, los que descansan, según su planteo, en el exceso de facultades del ejecutivo, en la concentración del poder, en la centralización. Sus bases de apoyo difieren. El socialismo se propone como el representante de los trabajadores, mientras la Liga nuclea a comerciantes, terratenientes y sectores medios del sur de la provincia de Santa Fe.

El socialismo lee el proceso social y político a través de un corpus de referencia constituido por el marxismo, al que considera el único “método científico”. La profundización del capitalismo se explica, en ese marco, a partir de la convicción de que los pueblos atrasados repiten los pasos de los países adelantados. Arribar al socialismo obliga a desarrollar hasta sus últimas consecuencias el capitalismo. Dentro de esta perspectiva más general, elabora un programa mínimo de reformas políticas para la democratización del sistema que no difieren demasiado de las sostenidas por otras agrupaciones: representación de las mino-

²⁸ J.N. Matienzo, “El gobierno representativo federal...”, *op.cit.*

²⁹ Rodolfo Rivarola, **Partidos políticos unitario y federal (Ensayo de política)**, Buenos Aires, Félix Lajourne y Cía., 1904.

rías, naturalización de los extranjeros, supresión del senado, parlamentarismo y derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria. Apela, además, al anticlericalismo y al antimilitarismo: separación de la iglesia y el estado y supresión del ejército permanente. La defensa de los intereses obreros se sintetiza en la jornada de ocho horas, la abolición de los impuestos indirectos y el impuesto progresivo y directo sobre la renta.

La Liga, agrupación santafecina liderada por Lisandro de la Torre, intenta diferenciarse al proponer reformas institucionales concretas en las instituciones provinciales, centradas básicamente en la reforma del régimen comunal. En 1914, la Liga se constituye en el centro a partir del cual intentan nuclearse las fuerzas conservadoras para dar origen a un partido capaz de disputarle las elecciones al radicalismo. El objetivo fracasa pero el partido se organiza. El partido demócrata progresista redacta entonces un extenso programa.

El radicalismo, por su parte, se propone como un partido orgánico, impersonal y de principios y así lo establece en su carta orgánica. Sin embargo, la redacción de un programa tensiona a la agrupación muy tempranamente. Yrigoyen, sucesor de Alem en la dirección del partido, niega la necesidad de un programa argumentando que la Unión Cívica Radical es más que un partido, es la nación misma.

Federico Pinedo dirá, años más tarde, que la ausencia de programas, característica de los partidos de la "política criolla" es un fenómeno factible de ser generalizado. Republicanos y demócratas en Estados Unidos o liberales y conservadores en Inglaterra no presentan diferencias demasiado perceptibles y aún en el interior de ellos las ideas y los intereses no son siempre homogéneos. Esto lo lleva a considerar que los partidos absolutamente impersonales, homogéneos y separados netamente unos de otros constituye una noción puramente teórica³⁰.

Organización interna

Weber estableció una distinción entre partidos de notables y partidos de masas, atendiendo a la organización interna de las agrupaciones. Esta clasificación weberiana fue retomada después por diferentes teóricos que abordaron la cuestión partidos. En los años 20, Heinz Marr llamó partidos de representación a los partidos de notables típicos de la democracia parlamentaria del siglo XIX y partidos de integración a los que corresponden al orden político del siglo XX con la ampliación del sufragio universal. Esta distinción será retomada por Sigmund Neumann en los años 50³¹.

El partido de notables tiene origen parlamentario. Sus miembros pueden desarrollar, por su posición económica, una actividad política continuada aunque no como profesión; viven para la política pero no de ella. La cohesión está dada horizontalmente por los diputados pero no tienen dirección ni estructura vertical. Su mayor actividad se desarrolla en períodos electorales y, por lo general, ellos mismos son los que sufragan³². La procedencia social de estos grupos hacía que Weber los considerase una reserva, eran la "aristocracia

³⁰ Federico Pinedo, **En tiempos de la República**, Buenos Aires, Ed. Mundo Forense, 1946, pp. 22-23.

³¹ Cfr. Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.) **Teoría y sociología crítica de los partidos políticos**, Barcelona, Anagrama, 1980.

³² No ocurre así en el caso argentino. Uno de los argumentos fuertes para poner en marcha reformas a la ley electoral, como la obligatoriedad del voto, se basa en la ausencia de los "notables" del comicio.

espiritual”, del mismo modo que para Ostrogorski lo eran los “gentlemen” que dirigían la política en Inglaterra. A diferencia de ellos, los partidos de masas constituyen organizaciones burocráticas, “máquinas” que reclutan sus adherentes por fuera del parlamento. A pesar de que esta clasificación deja fuera diferencias sustanciales entre partidos y como toda tipología no da cuenta de las especificidades, nos sirve en este momento como una primera aproximación para caracterizar a los partidos argentinos en el momento en que se constituyen como tales, es decir, hacia 1890.

En esa coyuntura, el Partido Autonomista Nacional responde a la caracterización de grupo de notables.

«...especie de árbol genealógico de profundas raíces... a cuya sombra se han cobijado y aún se cobijan, los estadistas más eminentes, los políticos más brillantes, los pensadores y los intelectuales de mayor influjo en la cultura argentina.»³³

Si bien la constitución prescribe el voto universal, el hecho de que no sea obligatorio y secreto hasta 1912 posibilita prácticas fraudulentas y manipulación. El grupo en el poder no tiene necesidad de reclutar adherentes, de ampliar sus bases, o de constituir un aparato centralizado. Está organizado en comités o clubs políticos que cambian sus denominaciones localmente. “Colecciones transitorias de ciudadanos” será la caracterización que de ellos haga J.N.Matienco.

«Cada jefe tiene, como es natural, un pequeño círculo de íntimos á quienes consulta cuando lo cree conveniente (...) El comité es nominalmente la autoridad gubernativa del partido: lo representa en todo y para todo, aunque no sea compuesto por delegados electivos. La designación de miembros fundadores del comité se hace comúnmente por el jefe del partido (...)»³⁴

El comité, en este caso, responde a la caracterización que de él hace Duverger. Tiene su equivalente en el *caucus* de los partidos ingleses constituido por miembros de las élites tradicionales formadas “por el nacimiento o la selección natural”. Predomina la calidad sobre la cantidad. Su objetivo no es ampliar sus bases³⁵. No tiene una organización permanente sino que actúa más bien bajo la forma de descomposiciones y concentraciones sucesivas.

En el momento en que aparecen las primeras demandas por la democratización de la vida política vía ampliación de la participación se intensifican las apreciaciones en torno a cómo deben ser los partidos que se adapten a esos cambios. Los publicistas comienzan a plantear la necesidad de partidos que sostengan principios, que sean orgánicos y permanentes. La referencia obligada son nuevamente los partidos ingleses y norteamericanos, disciplinados y organizados. En 1889 llegó a la Argentina la primera edición del libro de Bryce, *La*

³³ *El país*, 13/4/1903. El PAN. Su historia. Su reconstrucción. ENB.

³⁴ J.N. Matienzo, op.cit., pp. 237-238.

³⁵ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.

república americana. Este texto describe la organización de los partidos americanos basada en el sistema de las convenciones que reemplazó a los comités que elegían a los candidatos en conclave. La librería Jacobsen, en la calle Florida recibió dos ejemplares. José Nicolás Matienzo adquirió uno y el otro el Dr. Virgilio Tedín. A ambos les impactó profundamente el sistema de división entre comité y convención en la organización partidaria. Ambos, en ese momento, eran jueces, Tedín en Buenos Aires y Matienzo en La Plata y, por ende, no intervenían abiertamente en política. Sin embargo, convinieron en poner toda su influencia para que los dirigentes de la Unión Cívica adoptaran el sistema³⁶. De hecho el sistema se adoptó, incorporándose a la carta orgánica de 1892. Referencias posteriores de quienes participaron en la elaboración de esos estatutos confirman que el modelo era Estados Unidos y el referente Bryce, quien años más tarde se convertirá en cita obligada de todos aquellos que se refieran a la cuestión partidos.

El sistema aparecía como una superación de las prácticas existentes en el interior del Partido Autonomista Nacional y en efecto, la Unión Cívica (UC), la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista, agrupaciones nuevas, las adoptan, aunque en un primer momento más como norma que como práctica. El argumento era erradicar a las agrupaciones personalistas, nucleadas con fines transitorios, alrededor de notables.

Cuando en la UC se está discutiendo la formalización de la organización con el dictado de una carta orgánica, Francisco Barroetaveña plantea:

«La idea codificada en este proyecto, implica un inmenso progreso en la historia de nuestros partidos políticos, pudiendo asegurarse que hasta el presente el gobierno de los partidos argentinos ha sido dictatorial u oligárquico y no democrático representativo... Una personalidad prominente, prestigiosa o temida en la república, o bien un comité centralista formado de una manera caprichosa, irregular y para encumbrar a una persona determinada de antemano... gobernaban discrecionalmente nuestros partidos políticos, relegando las provincias, sus circunscripciones y municipios.»³⁷

Aquí aparecen dos cuestiones que después van a quedar plasmadas en los estatutos. En primer lugar, la idea de conformar una agrupación permanente, principista e impersonal. Por el otro, establecer como principio general el gobierno descentralizado, dándole al partido una estructura federativa con base en los clubs (organismos locales que a partir de 1908 en la UCR adoptarán el nombre de comités). Barroetaveña confirma que la carta no es una idea original de Gouchón —a quien se le atribuye la autoría— sino que éste adaptó los estatutos de los partidos norteamericanos³⁸.

El Partido Socialista no sólo se organiza estatutariamente, sino que hace de ello una bandera de propaganda. Su estructura orgánica responde a la de un partido moderno, a semejanza de los partidos socialistas europeos que separan funcionalmente a dirigentes, cuadros y bases. Las bases están organizadas en agrupaciones barriales o circunscriptoriales.

³⁶ Narrado por José N. Matienzo en CDDS, V, 1922, r.50, sesión extraordinaria, 22/12/1922.

³⁷ Francisco Barroetaveña (comp.) *Unión Cívica. Su origen, organización y tendencia*, Buenos Aires, Landerbeiger y Conte, 1981, p. 351.

³⁸ Idem, p.353.

Un comité ejecutivo de siete miembros de los cuales se elige el secretario general, dirige el partido y se renueva cada dos años. La carta orgánica contempla comités provinciales y locales, estructura federativa que no tiene demasiado peso dadas las características casi locales de un partido que se circunscribe a la Capital Federal. El voto de los afiliados selecciona representantes a los congresos ordinarios que se reúnen cada dos años y resuelven sobre la marcha del partido, reformas estatutarias y programa. En casos excepcionales se reúne un congreso extraordinario. Cada afiliado pagaba una cuota mensual sin la cual carecía del derecho a voto³⁹.

Por su parte, la Liga del Sur surge como una organización laxa en 1908, dirigida por una Junta Ejecutiva, una Junta Consultiva y una Comisión de Hacienda. Se propone como una liga y no como un partido distanciándose de ese modo del resto del espectro partidario y de la connotación negativa que todavía implica el término partido. Admite, por otra parte, que sus miembros pertenezcan a otros partidos políticos⁴⁰. Las ligas, en la tipología de Duverger, responden a un método político primitivo. Tienen fines políticos, aunque centrados en la propaganda y en la agitación para producir reformas pero sin involucrarse en el terreno electoral y parlamentario⁴¹. En el caso de la Liga santafecina, marcha progresivamente por el camino de la institucionalización. En 1911 dicta su carta orgánica que pauta una estructura de comités y convenciones de distrito y departamentales cerrando la pirámide un Comité central y una Convención general y se disuelve en 1915 para integrarse al Partido Demócrata Progresista, cuya estructura está débilmente articulada dado que los partidos provinciales que convergen en su formación lo hacen manteniendo sus propias características organizativas internas.

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, primero la perspectiva de la ampliación del sufragio, y luego su concreción en 1912, obligan a redefinir prácticas en el interior de los partidos. De hecho, lo que resulta de ello es una coexistencia de agrupaciones laxas, débilmente articuladas, grupos locales que se nuclean sólo ante las elecciones y responden a “personalidades eminentes” y agrupaciones nuevas que intentan eliminar a las élites políticas tradicionales y configurar nuevas élites, capaces de competir en el terreno electoral. Se trata de partidos nuevos que establecen lazos más regulares, una coordinación más permanente, que apelan a las masas abriendo la estructura de los comités conservadores tratando de democratizar las prácticas (aunque bajo las apariencias sobrevivan las viejas), que tienden a reproducir la estructura administrativa del estado, nacionalizándose y permaneciendo más allá de las coyunturas electorales. La demanda pasa porque los grupos de notables –inorgánicos, locales, transitorios– se constituyan en partido:

“Habitados los conservadores argentinos a una vida incondicionalmente presidencial, nada harán si V.E. no los exhorta por medio de su consejo patriótico. Convoque V.E. a trescientos notables conservadores e impóngalos de la situación del país y de abandonar la vida de círculo y de constituirse en partido orgánico.”⁴²

³⁹ Sergio Berensztein, *Un partido para la Argentina moderna. Organización e identidad del partido socialista (1896-1916)*, Buenos Aires, Doc.CEDES/60, 1991.

⁴⁰ Carlos Malamud, *Partidos políticos y elecciones en la Argentina. La Liga del Sur (1908-1916)*, Madrid, Univ.Nac.de Educación a Distancia, 1997.

⁴¹ M. Duverger, op.cit.

⁴² Estanislao Zeballos, “La futura presidencia. Expectativa”, *RDHL*, XVII, LI, mayo 1915, pp. 134-136.

Esto implica, además, una aceptación de que la oposición —radicales y socialistas— funciona orgánicamente. Una vez dictada la ley Sáenz Peña aumentan, en la prensa y en las revistas de la época, los llamados a la unidad y organicidad conservadora. El fracaso del intento unificador con eje en el Partido Demócrata Progresista preanuncia el triunfo radical⁴³ y agudiza las contradicciones que se traducen en un nuevo interrogante, la ley que amplía el sufragio ¿debió ser promulgada antes o después de la constitución de los partidos? Es decir, la confianza depositada en que la sanción legislativa constituiría por sí sola partidos orgánicos comienza a ser puesta en cuestión. ¿La ley debió haber sido corolario y no punto de partida?, ¿debió dictarse cuando la cuestión partidos fuera un hecho concreto?

La “democracia de partidos”, 1916-1930⁴⁴

Los grupos dirigentes y la oposición, cuya fuerza más visible residirá en el partido radical, surgido como partido externo —según la tipología de Duverger— al aparato gubernamental, convergen en 1912 en una respuesta al agotamiento de un régimen percibido como excluyente. La reforma electoral se propone como tarea la construcción de la democracia y los radicales, en el poder entre 1916 y 1930, serán los encargados de llevarla a cabo. Los gobiernos electores y el control de la sucesión serán reemplazados por reglas que definen a la democracia representativa: los partidos, actores privilegiados del juego político, canalizan las demandas de la ciudadanía y las elecciones periódicas deciden cuáles de ellos llegarán al poder, según la definición de Nun, quien además señala tanto la indispensabilidad como la insuficiencia del sistema de reglas. No hay estado de derecho sin reglas pero éstas no alcanzan para dar cuenta de las prácticas concretas mediante las cuales se aplican⁴⁵.

La reforma electoral de 1912 mantiene el sufragio universal ya inscripto en la norma pero amplía la participación en la medida en que la garantiza con el secreto y la obligatoriedad del voto y asegura la representación de las minorías en un porcentaje fijo, el tercio. Dificultosa y lentamente irá constituyéndose el ciudadano y los partidos irán adquiriendo legitimidad como canalizadores y agregadores de las demandas sociales.

Sin embargo, la confianza depositada por los reformadores del 12 en que la ley constituiría —casi mágicamente— un sistema competitivo de partidos no se puso en acto y las instituciones no se fortalecieron. Los gobiernos radicales no encontraron “las formas institucionales de resolución de los conflictos, ampliando los espacios de representación y de discusión, así como los mecanismos estatales de regulación”⁴⁶.

⁴³ Estanislao Zeballos sintetiza los avatares de ese intento. Entre mayo de 1915 y junio de 1916 publica en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, que dirige, una serie de artículos titulados “La futura presidencia”. Sus subtítulos van marcando paso a paso los sucesos: “Expectativa” (mayo), “Incertidumbre” (junio), “Anarquía” (julio) y “Disolución” (agosto), al que le sigue, en el mismo mes, “La solución radical”.

⁴⁴ Sobre los partidos entre 1916 y 1930 ver Waldo Ansaldi, “¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la ley Sáenz Peña, 1916-1930”, en W. Ansaldi *et al.* (ed.) *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*, Buenos Aires, Biblos, 1993.

⁴⁵ José Nun, “La teoría política y la transición democrática”, en José Nun y Juan C. Portantiero (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1987, p. 18.

⁴⁶ Luis Alberto Romero, *Breve historia de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

La escasa competitividad y la baja institucionalización del sistema de partidos se funda en el no reconocimiento del otro y, por consiguiente, en la imposibilidad de adecuar las prácticas al conjunto de reglas que pautan los intercambios recíprocos. A la negación del adversario, rasgo compartido por el gobierno y la oposición, se suma la vocación hegemónica del partido radical.

Entre 1916 y 1930 se reproduce, aunque de manera invertida, la relación que caracterizó a la etapa precedente. El partido de oposición apela al gobierno de la ley, reclama el respeto a las reglas de procedimiento, defiende la ampliación de las normas vigentes en función de una mayor democratización del sistema. El partido de gobierno descubre que la realización de su vocación hegemónica se compatibiliza mal con la obediencia a un sistema de reglas. La apelación a la constitución que el radicalismo esgrimía en la oposición será ahora asumida por los conservadores que argumentan arbitrariedad en el ejercicio del poder. Los términos del enfrentamiento se tornan irreductibles y dificultan la construcción de un sistema competitivo de partidos.

El debate abierto sobre el “deber ser” de los partidos y la apelación recurrente a los modelos inglés y norteamericano se transforma en esta etapa en una impugnación permanente a los partidos “realmente existentes”. Ostrogorski y Michels se suman ahora a Bryce como referentes obligados a la hora de tematizar a las agrupaciones políticas, aunque el problema no aparece localizado —como en el caso de estos autores— en la emergencia de los partidos, sino en lo que se evalúa como su ausencia. En el plano discursivo, el cambio esperado implicaba corregir los errores del pasado en el marco de la democracia liberal, de la organización del conflicto a través de partidos, que en tanto partes, lo tradujeran. Pero esos partidos —orgánicos, disciplinados, permanentes— que compartiesen o se alternasen en el poder, en la perspectiva de sus contemporáneos, no habrían llegado a constituirse.

Estanislao Zeballos, desde las páginas de la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, insiste en que es la falta de partidos orgánicos lo que hace que la situación política dependa “del capricho de los hombres-caudillos o de los círculos-gobierno” y sostiene que la concentración del pueblo en partidos debió ser previa a la sanción de la reforma electoral⁴⁷:

«...la ley electoral de 1912 es una desgracia nacional, que no ha podido regular la vida cívica fundando los dos grandes partidos necesarios... ha ejercido influencia fatal, disolvente sobre el espíritu de partido (...) ley de perturbación política orgánica, de disolución y de anarquía que nos aleja del gobierno constitucional de los grandes partidos y asegura el de las oligarquías (...) ha decapitado a la República.»⁴⁸

El diario *La Nación* en innumerables editoriales coloca en la ausencia de partidos políticos uno de los motivos fundamentales que explican “la indiferencia de la opinión pública” como rasgo de las costumbres políticas en la Argentina y no como se suponía habitualmente, en “la falta de espíritu nacional”, “la deficiente educación política de la masa popular” o “el cosmopolitismo no asimilado”. Es la falta de organización y dirección del electorado lo que explica la apatía ciudadana.⁴⁹

⁴⁷ Estanislao Zeballos, “Fracaso de la ley electoral de 1911”, *RDHL*, XIX, LVI, marzo 1917, pp. 415-420.

⁴⁸ Idem, XX, LX, enero 1922, pp. 126-127.

⁴⁹ *LN*, 14/3/1916.

«Fuera del radicalismo dominante, cuya coherencia se aprecia más en su temperamento negativo que en sus aspiraciones positivas, y los grupos socialistas que tienen un carácter aisladamente local, los demás núcleos o son formaciones que se producen al azar de las circunstancias o son restos espectrales de partidos históricos, que no supieron adaptarse a las exigencias de la acción disciplinada. De ahí resulta que el escenario político no advierta la presencia de fuerzas organizadas y constantes. Creíase que bajo la influencia de la ley electoral se crearían los partidos orgánicos. El tiempo transcurrido demuestra lo contrario.»⁵⁰

En el planteo del diario —coincidente, por otro lado, con el de numerosos publicistas y políticos— la introducción de prácticas democráticas (“que suponen la mediocridad de todos por el encumbramiento artificioso de los más”) se dio en un medio en que la “muchedumbre” ansía mejorar pero no conoce ni puede discernir cómo lograrlo y en que las agrupaciones políticas ejercen dominio sobre ella explotando algunos conceptos simples y se le asemejan por una equivalente ausencia de noción sobre sus necesidades y de capacidad para dirigirla.⁵¹ Cuando se plantea la ausencia de partidos se hace referencia a su falta de principios, pero además a su inorganicidad: descomposición, dispersión, atomismo, disgregación, son los términos más frecuentemente empleados para aludir a una característica acentuada en las organizaciones políticas: el fraccionamiento.

«Dispersos están los restos de los viejos partidos históricos; dispersos los elementos que concurrieron a formar otros, a imagen y semejanza de aquellos, en la época que precedió a la gran reforma electoral de la presidencia Sáenz Peña; dispersos los núcleos que se unieron para constituir al partido demócrata progresista y la concentración conservadora; y hay síntoma de dispersión en el mismo partido radical, como los hay, por causas siempre distintas, en el partido socialista que ha sufrido ya varias disgregaciones.»⁵²

La afirmación común es que la dispersión es producto del personalismo, por un lado, y por otro, de la ocupación de espacios de poder. La puja por el reparto del presupuesto divide y esto explica no sólo la fractura del radicalismo sino también la del socialismo. Por último, las consecuencias más visibles de la ausencia de partidos son el ejecutivismo y la pobreza de la vida parlamentaria.

La negación del otro

Son las mismas agrupaciones políticas las que colaboran a construir una opinión confluyente sobre la ausencia de partidos (por falta de principios, de organicidad o de permanencia). Radicales y conservadores se acusan mutuamente de no constituir partidos. Los conservadores caracterizan al partido radical como un “conglomerado de anhelos y de voluntades”, como “una gran fuerza social” pero no como un partido, dado que no es orgáni-

⁵⁰ LN, 26/9/1929.

⁵¹ LN, 27/3/1916.

⁵² LN 20/5/1919.

co, ni tiene principios que se traduzcan en un programa. Además, no es democrático. Es absolutista y personalista porque parte de conceptos erróneos, tales como la tesis del apostolado, la teoría del plebiscito y la intención de monopolizar la representación del pueblo.

La pregunta conservadora por excelencia en esos años es ¿dónde está el partido radical?, aludiendo a sus divisiones internas en diferentes niveles. En principio, las divisiones —a medida que el radicalismo ocupa posiciones de gobierno— se van cristalizando en las provincias entre rojos y azules, blancos y negros, nacionalistas y disidentes, etc.. En segundo lugar, entre gubernistas y no gubernistas. Y en este caso, los conservadores no aluden únicamente a una escisión ideológica entre los sostenedores de la política presidencial y quienes, doctrinariamente, se oponen, sino a lo que el diputado conservador Moreno define como una división entre satisfechos e insatisfechos haciendo referencia al reparto de posiciones de gobierno y empleos públicos⁵³.

Los radicales, por su parte, no reconocen a los conservadores como una fuerza nacional, sino como una sumatoria de partidos provinciales. Son una «casta gobernante», dicen, meros representantes de sí mismos. Son los «restos de un naufragio» provocado por el triunfo radical. El diputado Araya sostiene que no son un partido porque no tienen nombre (por supuesto, tampoco principios). No tener nombre implica carecer de individualidad, de carácter, de tradición, de un modo de ser que los defina, plantea, haciendo referencia al hecho de que los conservadores reciben una denominación diferente en cada provincia: demócratas en Córdoba, liberales en Tucumán, Unión Provincial en Salta, Partido Popular en Jujuy, Concentración Cívica en Corrientes⁵⁴.

En cuanto al socialismo y la democracia progresista, sus adversarios políticos les reconocen organicidad y doctrina pero les niegan carácter nacional. El socialismo, además, es para ellos una “secta” cuya orientación responde a postulados externos más que a los intereses nacionales. Pero ambos partidos no reconocen el carácter de tales al resto. La acusación mutua de no constituir partido obliga a las agrupaciones políticas a definirse. El radicalismo se propone como la única fuerza organizada, encarnación del pueblo que, a pesar de las diferencias está unida por un sentimiento con raíces en el pasado y con compromisos con el presente. A la caracterización de personalista responde que no se ha constituido momentáneamente para ninguna campaña electoral y que ha sobrevivido a sus líderes.

El diputado Molina dice más: el radicalismo es un dique, capaz de resistir a la anarquía, al maximalismo, al desorden. Es una fuerza nacionalista que se opone al «colosal desplazamiento de valores éticos», a la “desorbitación del trabajo y del capital”, a la intensa conmoción que tiende a organizar el mundo “haciendo tabla rasa de la familia, de la patria, de las instituciones.”⁵⁵ A la pregunta conservadora acerca de dónde está el radicalismo éste responde que en la masa popular, en la propaganda callejera, en el comité, en la protesta, en la plaza pública.

Los conservadores, por su parte, aceptan no ser un partido orgánico nacional, pero se asumen como fuerzas provinciales democráticas. Cuando delimitan sus fronteras afirman que reciben nuevos miembros expulsados por el comportamiento de los gobiernos provinciales radicales y que abandonan «residuos» que engrosan las filas de la oposición.

⁵³ CDDS, Tomo VI, reunión 73, 19/11/1919.

⁵⁴ CDDS, reunión 70, 12/11/1919.

⁵⁵ CDDS, reunión 72, 12/11/1919.

Encarnamos, dice Sánchez Sorondo, la reconquista institucional⁵⁶. A lo que agregan que les bastaría entonces señalar como programa la constitución, “pero hasta las grandes palabras se desacreditan cuando han sido utilizadas por espíritus subalternos”⁵⁷. Proponen no sólo el cumplimiento de la constitución sino el de las formas democrático-liberales: conservar la organización básica republicana, representativa y federal; más legislativo y menos ejecutivo e innovar aceptando los nuevos enunciados sociales.

Socialistas y demócratas progresistas se piensan a sí mismos como los únicos partidos programáticos y rechazan, desde ese lugar, formar parte de todos los intentos que se realizaron en este período por unificar a la oposición en los momentos previos a las elecciones presidenciales. Producida la división radical en 1923, la lógica de confrontación entre el partido en el gobierno y la oposición se traslada a personalistas y antipersonalistas. La mitad del radicalismo se convierte en el ‘régimen’ de la otra mitad.

Los socialistas, divididos en 1927, reproducen la misma lógica del radicalismo. El peor adversario del socialismo independiente pasa a ser el socialismo cuyo gobierno “centralizado, oligárquico y nepótico”⁵⁸ provocó en el partido “un estado de crónica demagogia”, difundió un “hermético y reaccionario espíritu de secta”, “rutina y tradicionalismo”⁵⁹.

Pero, más aún, la consideración de la escisión radical provoca divisiones en el interior de los otros partidos, que entendían que se estaba librando una lucha entre la “civilización” y la “barbarie”. No todos van a estar dispuestos a colocar a los antipersonalistas del lado de la civilización y esto les trae conflictos internos en el momento de establecer alianzas electorales.

La representación

Matienzo, que en gran cantidad de publicaciones abordó la cuestión de los partidos políticos se pregunta por qué tendió a desaparecer la costumbre practicada en el último tercio del siglo XIX de exigir a los candidatos a funciones públicas la posesión de calidades morales e intelectuales. Responde que esto es así debido a la inmigración europea proveniente de “clases poco preparadas para el gobierno representativo e indiferente a nuestras tradiciones nacionales”, al advenimiento de la democracia que “en todo el mundo tiende a rebajar el nivel de la clase gobernante” y a la falta de leyes. La solución está en ponerle remedio a aquellos males que son curables: reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos⁶⁰.

Dos proyectos presentados en la cámara de diputados por radicales, uno en 1925⁶¹ y otro en 1927⁶², intentan dar respuesta a la no constitución de un sistema de partidos, a partir de la intervención del estado en la constitución y en las prácticas internas de las agrupaciones políticas reglamentando el modo de selección de los dirigentes y candidatos a cargos

⁵⁶ CDDS, reunión 73, 13/11/1919.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Manifiesto del Partido Socialista Independiente, publicado en LN, 12/7/1927.

⁵⁹ Manifiesto del comité de redacción de la revista “Crítica Social”, publicado en LN, 9/7/1927.

⁶⁰ J.N. Matienzo, Reglamentación legal de los partidos políticos, publicado en LN, 17/6/1927.

⁶¹ CDDS, reunión 16, 24/6/1925.

⁶² CDDS, reunión 18, 14/7/1927.

electivos. Comienza a pensarse en el reemplazo del sistema de las convenciones por la participación directa de los afiliados. El ejemplo vuelve a ser Estados Unidos donde a partir de la primera década del siglo, comenzaron a dictarse leyes que reglamentaban el funcionamiento de los partidos.

A la propuesta de normativizar a los partidos se suman otras iniciativas: modificar la ley electoral reemplazando la lista incompleta por la representación proporcional y establecer la carrera administrativa⁶³.

Si en 1911, cuando se estableció la lista incompleta, el argumento que predominó fue que la ausencia de agrupaciones permanentes y orgánicas imposibilitaba la representación proporcional por algún sistema de cociente dado que éste facilitaba la dispersión, ahora los partidos de oposición plantean que la proporcionalidad va a incitar el desarrollo y la actividad de los partidos. La lista quebrantó la unanimidad pero no favoreció a los partidos⁶⁴.

El establecimiento de la carrera administrativa permitiendo que se acceda a los cargos públicos por concurso y se respeten las situaciones de antigüedad y escalafón evitaría las pujas internas a los partidos a la par que moralizaría la administración. Pero la legislación es sólo una de las respuestas al problema del funcionamiento partidario en los años de los gobiernos radicales. Aparecen, además, otros argumentos inscriptos en un universo de ideas diferente, que ponen en discusión el tema de la representación en su conjunto. Si la ley Sáenz Peña fracasó y el parlamento es ineficiente y escasamente representativo de lo que se trata es de modificar su composición. Quienes deben sentarse en el parlamento son los representantes de intereses sectoriales, los agricultores, los ganaderos, los industriales. Esta es una propuesta asociada en líneas generales a los grupos nacionalistas de derecha pero no les es privativa en tanto está presente también en algunos de los publicistas que años antes proponían la constitución de un sistema de partidos para superar prácticas personalistas. El tema de la representación funcional como alternativa atraviesa las más diversas tradiciones culturales y políticas. Legislación o representación funcional de intereses, o ambas, serán los tópicos recurrentes en los años 30.

Los años 30: Crisis de identidad y crisis de organización

Los años 30 enmarcan una profunda crisis del régimen político cuyo primer dato es la ruptura de la regla de transferencia del poder. Ruptura que pone en cuestión el sistema institucional vigente, pero no funda un régimen político nuevo, desplegándose en una sucesión de gobiernos que descreen de la democracia como forma de organización. La traducción de este descreimiento es diferente en cada caso: el gobierno militar intenta una reformulación corporativa y el justismo apela a mecanismos fraudulentos sostenidos por la idea de la incapacidad del elector. En la práctica, se inauguran nuevos mecanismos de transacción entre intereses sociales que van constituyendo un sistema político más complejo en el que coexisten partidos y corporaciones en los ámbitos de toma de decisiones.

⁶³ Esta última cuestión la desarrollamos en Ana Virginia Persello, "Administración pública y gobiernos radicales", Ponencia presentada a las VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Neuquén, 1999.

⁶⁴ Razones de espacio no nos permiten hacer referencia al debate que este tema genera.

El sistema de partidos, que con dificultades había empezado a estructurarse en los años precedentes, pierde competitividad y representatividad. La recurrencia al fraude limita la posibilidad de la competencia y los profundos cambios que implica el creciente intervencionismo estatal y el desarrollo industrial dan lugar a la emergencia de nuevos actores a los que los partidos son incapaces de incorporar y representar. Crisis de legitimidad y crisis de representación. Conferencias, editoriales de diarios, libros, revistas, debates parlamentarios, discursos políticos refieren a la cuestión partidos. Los términos no difieren demasiado de la evaluación que se hacía en los años de los gobiernos radicales. Pero la crisis supone énfasis diferentes. Se alude, recurrente, incansablemente, a la doble crisis de los partidos: por un lado, de la eficacia teórica de los postulados que sostienen, por el otro, de sus procedimientos y prácticas. Crisis de identidad y crisis de organización. Dos aspectos del mismo problema que encuentran su síntesis en lo que se considera el mal de la época: el personalismo.

Hay consenso en que los partidos son los grandes ausentes en el debate económico, que sus definiciones doctrinarias son ambigüas, vagas, y en la mayoría de los casos, grandilocuentes y vacías de contenido. La identidad partidaria, como posibilidad de dar respuesta a las demandas sociales, articulándolas y transformándolas en acción política, está en crisis y depende, por lo menos en parte, de la organicidad del partido, de la depuración de sus prácticas internas, de la eliminación de sus procedimientos antidemocráticos. El debate de ideas, las definiciones programáticas, sólo serán posibles si las prácticas internas de los partidos —caudillismo, “trenzas”, arreglos electorales— son reemplazadas por otras que permitan a los más aptos, a los más capaces, dirigir la marcha de las agrupaciones y representarlas en los niveles de gobierno.

Identidad y organización son evaluados como aspectos inescindibles de la misma cuestión. La faccionalización, las uniones precarias y tan sólo formales impiden el debate de ideas y son producto del personalismo y del electoralismo, no responde a discrepancias en el terreno de las ideas, sino al reparto de cuotas de poder entre los caudillos y las camarillas entronizadas en la dirección de las agrupaciones partidarias. El diagnóstico involucra al funcionamiento global del sistema político. El personalismo imperante en los años de los gobiernos radicales justifica el golpe de septiembre. Los excesos y abusos en el manejo del poder, el régimen de desorden, de desastre, de deshonestidad, el desquicio administrativo, los favoritismos, las irregularidades constituidas en normalidad, la funesta influencia de los comités en la función de gobierno, la inmoralidad cívica, el uso del pueblo como instrumento o mercancía, la deificación del gobernante, la difusión de falsos dioses y falsos creyentes, el sensualismo, el sectarismo, la intolerancia, son vicios atribuidos al personalismo propio de las democracias inmaduras y característicos de una cultura política exacerbada por el yrigoyenismo. El gobierno surgido del golpe se propone como superador de esas prácticas. El radicalismo yrigoyenista, principal blanco de las críticas, justifica su estilo político aludiendo a su carácter popular, aunque hace su mea culpa y promete redimirse:

«...el mesianismo personalista —que es manera inadecuada de las democracias incipientes— no impidió esa estructura de sentimientos y anhelos que ha dado a nuestro partido un fuerte temperamento, una propensión espiritual...

«...sabrà adaptarse a la voz nueva, sabrà encontrar el espíritu de la época, la fórmula de su tiempo, el lema cívico de su acción..

«...surgirá de la entraña del pueblo, superando las formas iniciales del instinto y del sentimiento.»⁶⁵

Para los radicales antipersonalistas la crítica al personalismo no tiene atenuantes, en tanto allí habían fundado su razón de ser y su bandera: el radicalismo personalista es una fuerza primitiva e inorgánica y la “revolución de septiembre” deberá terminar con “la ceguera y obstinación absurda y criminal del pequeño grupo dominante”⁶⁶.

La respuesta concreta del radicalismo reorganizado por Marcelo T. de Alvear en septiembre de 1931 es la reforma de su carta orgánica vigente desde 1892 reemplazando el sistema de las convenciones por el voto directo de los afiliados para la elección de autoridades y candidatos a cargos electivos, mecanismo que, para la dirigencia ya había establecido el socialismo en 1926.

Superados los momentos inmediatos al golpe la crítica comienza a extenderse a todas las agrupaciones políticas y la propuesta es reformar su funcionamiento interno y externo.

Partidos y representación

El 4 de agosto de 1931 el gobierno de Uriburu, renunciando a sus devaneos corporativistas, dicta un decreto reglamentando el funcionamiento de los partidos políticos, gesto que implica otorgarles legitimidad como personas de derecho público, aunque su intención última fuera controlar su accionar. Los primeros en reaccionar son los grupos nacionalistas nucleados en La Nueva República que se sienten traicionados por el gobierno de facto. Al reglamentar el funcionamiento de los partidos, Uriburu los fortalece en detrimento de su propio poder y echa por tierra los objetivos revolucionarios:

«Pretenden que con la organización desaparecerá el personalismo. Pero nadie se los cree pues es cosa sabida que el argentino está por fulano o zutano y no por tal o cual idea. La apariencia austera de Repetto, la voz atiplada de de la Torre, el exitismo delirante de De Tomaso, la afabilidad cordial de Caballero, la violencia siniestra de Cantoni, la estampa prócer del señor Alvear o el empaque de Sánchez Sorondo, han decidido más votos en pro o en contra que el proyecto de divorcio, la separación de la iglesia y el estado, el proteccionismo, el librecambio o el voto femenino.»⁶⁷

La primera objeción al decreto es que es inconstitucional porque va en desmedro de las libertades públicas en beneficio no del estado, lo cual sería provechoso, sino de los partidos, “bandas organizadas con el solo propósito de usufructuar el presupuesto”. Las libertades de la constitución son de carácter individual y el decreto obliga al pueblo a optar “entre varios equipos demagógicos”. Constituye para los nacionalistas un absurdo que el estado pueda determinar quiénes serán objeto del sufragio.

⁶⁵ Discurso de apertura de la asamblea radical realizada en Rosario en noviembre de 1930 pronunciado por el dirigente de la juventud radical Ernesto Laclau, transcripto en *La Capital*, 9/11/1930.

⁶⁶ Mensaje de Eduardo Laurencena con motivo de la transmisión del gobierno de Entre Ríos, transcripto en *La Capital*, 2/10/1930.

⁶⁷ *La Nueva República*, 7/10/1931, en *El pensamiento político nacionalista. Antología seleccionada y comentada por Julio Irazusta*, Buenos Aires, Obligado Editora, 1975, p. 20.

De hecho, de lo que se trata es de modificar las formas que asume la representación:

«No hay representación auténtica si los elegidos no interpretan las aspiraciones y los intereses de los diversos grupos sociales. Cada asamblea representativa debería significar un compendio del país. Lejos de ver tal cosa, nuestros parlamentos no representan sino los intereses subalternos de los comités políticos y de la casta oligárquica de profesionales que monopolizan el sufragio y usufructúan por su intermedio el gobierno de la nación.»⁶⁸

La idea de que la crisis de representación no puede ser salvada por los partidos políticos, o por lo menos no sólo por ellos, no es privativa de los grupos nacionalistas de derecha. Con matices que implican articular nuevas formas de representación de intereses a la democracia como forma de gobierno aparece en el interior mismo de las agrupaciones políticas⁶⁹.

La necesidad de legislar

Durante toda la década va ganando terreno en los círculos políticos e intelectuales la idea de reglamentar el funcionamiento de los partidos, idea que no es nueva ya que, como vimos, formaba parte, ya a principios de siglo, de los planteos de José N. Matienzo entre otros. La idea se traduce en una gran cantidad de iniciativas legislativas tanto nacionales como provinciales⁷⁰ apoyadas por editoriales de diarios como *La Nación* o *La Capital* de Rosario, por la publicación de una serie de libros que abordan el tema generalmente bajo el modelo de la comparación con las leyes norteamericanas en la materia⁷¹ y finalmente, en 1942, con la realización de una encuesta que lleva adelante el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Nacional del Litoral que reúne opiniones de intelectuales, políticos, directores de diarios, hombres de letras y profesores universitarios, cuarenta en total.

¿Por qué y para qué reglamentar? Los propiciadores de las iniciativas argumentan que pautar el funcionamiento interno y externo de los partidos fortalecerá la democracia perfec-

⁶⁸ Ernesto Palacio, "Oligarquías de comité", en *El pensamiento político nacionalista...*, op.cit., pp. 23-24.

⁶⁹ Para el caso del radicalismo ver Ana Virginia Persello, *El radicalismo en crisis, 1930-1943*, Rosario, Ed. Fundación Ross, 1996.

⁷⁰ Por razones de espacio hacemos constar sólo los proyectos nacionales: José Antonio Amuchástegui, CDDS, 24/6/1925, pp. 235-239; P.E.N. (Proyecto Tamborini), CDDS, 14/7/1927, pp. 174-178; Adrián C. Escobar, CDDS, 17/5/1933, pp. 191-198; Nicolás J. Matienzo, CSDS, 1933, pp. 469-472; P.E.N. (Proyecto Melo), CDDS, 8/9/1933, pp. 65-68; Alfredo L. Palacios, CSDS, 17/5/1938, pp. 93-105; P.E.N. (Proyecto Taboada), CDDS, 1/6/1938, pp. 282-284; Arquímedes Soldano, CDDS, 21/11/1938, pp. 355-351; Armando Antille, CDDS, 29/5/1940, pp. 157-159; Santiago Fassi, CDDS, 1/8/1940, pp. 725-728; Jorge Perkins, CDDS, 2/9/1941, pp. 731-733 y Anteproyecto de Código Político elaborado por el Ministerio del Interior (Ángel Culaciati) en febrero de 1943, Cuarta parte: "De los partidos políticos", artículos 120° a 295°. Ninguno de estos proyectos fue sancionado, exceptuando el Estatuto de los partidos políticos de 1931.

⁷¹ Para mencionar sólo algunos: César Barros Hurtado, *Hacia una democracia orgánica*, Buenos Aires, Ed. Impulso, 1943; Pedro Christophersen, *Los partidos políticos y el sufragio en una democracia orgánica. Antecedentes para una mejor legislación*, Buenos Aires, G. Kraft, 1945; Salvador Dana Montañó, *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea*, Santa Fe, 1942; Pedro Frías, *El ordenamiento legal de los partidos políticos*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1944; Oscar Semino Parodi, *Código moral del político*, Buenos Aires, Tall. Gráf. Padilla y Contreras, 1945; Jorge Vivas, *Los partidos políticos en Estados Unidos*, Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional, 1941.

cionando las prácticas electorales y moralizando la vida política en la medida en que permita el reemplazo de los hombres por las ideas.

Los proyectos de reglamentación podrían ser analizados de diferentes modos y alrededor de distintos ejes. Por ejemplo, podríamos separar las iniciativas a partir del sector político que las presenta, ya sea éste el oficialismo o la oposición, y dentro de esta última, a socialistas y radicales; sin embargo, preferimos delimitar temas recurrentes y preocupaciones comunes dado que el origen partidario no marca diferencias importantes entre un proyecto y otro.

En principio, todos los proyectos consideran a los partidos personas de derecho jurídico y colocan el otorgamiento de la personería en la justicia federal, para lo cual pautan las condiciones: contar con carta orgánica, programa, denominación propia, tesoro "honesto", fondo electoral propio, contabilidad acorde al Código de Comercio y registro de afiliados.

Programa y doctrina

El grado de control del estado sobre el programa partidario varía de un proyecto a otro. Algunos sólo exigen que los propósitos expresados no sean contrarios al bien público, o que se excluya la incitación a la violencia, otros utilizan una fórmula más o menos común: "objeto conveniente al pueblo, respeto a la Constitución Nacional y a las autoridades por ella creadas". Sus alcances suelen estar explicitados en las fundamentaciones. Cuando Urriburu sanciona el estatuto de 1931 expresa en la fundamentación que "las autoridades federales no deben otorgar personería a las agrupaciones que propicien la disolución del estado o utilicen medios ilícitos o contrarios a los principios republicanos", Escobar propone negarles el carácter de partidos a aquellas agrupaciones "peligrosas para nuestra nacionalidad y el orden político social establecido en el país" y Ortiz sostiene que un partido que "reciba apoyo material o inspiraciones de un país extranjero, o que realice actos de agravio de la nacionalidad, no puede ser tolerado dentro del estado".

En este último caso se incorpora un artículo (14º) que prohíbe el uso en la propaganda electoral de símbolos ajenos a la soberanía nacional y de otro idioma que no sea el castellano; artículo que reproduce el proyecto Fassi (19º) que, además, incorpora la prohibición de toda organización partidaria de adiestramiento colectivo para el uso directo de la fuerza.

El consenso en la necesidad de normatizar se quiebra cuando lo que está en juego es pautar la orientación ideológica de los partidos. Alfredo Palacios, al presentar su proyecto en la Cámara de Senadores, pone el eje en la defensa de la libertad de pensamiento que hace posible la manifestación de todas las ideas "que siendo o pudiendo ser diversas, engendran las divisiones que agrupan y forman los partidos... dualismo político que requiere un régimen de tolerancia contrario a la unanimidad letal". La divergencia surge claramente de la encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral, en 1942. Cuando su director, Salvador Dana Montaña, sintetiza las respuestas, avala el reconocimiento de todos los partidos cualquiera sea su ideología y se ve obligado, a posteriori, a hacer declaraciones sobre este punto en función de la polémica que genera. Su opinión es que "prohibir la existencia de partidos de ideas contrarias u opuestas a las consagradas es condenarlos a la clandestinidad y a la acción secreta o encubierta, más peligrosa en

definitiva, que su reconocimiento y sometimiento al control de la ley⁷². Esto no implica —aclara— proclamar la “legitimidad de todos los fines” partidarios sino tan solo su tolerancia, su “admisibilidad jurídica”. Y concluye apostando a que “sin el consentimiento popular, no podrán establecerse en el país regímenes autoritarios, impopulares”.

Organización interna

Reemplazar el sistema de las convenciones por el voto directo de los afiliados en la elección de autoridades partidarias y candidatos a cargos electivos se evalúa como el único modo de superar “la acción disolvente de las camarillas oligárquicas o demagógicas”, según Uriburu; de evitar “las componendas, los caucus” suprimiendo y matando al “caudillo providencial”, en palabras de Amuchástegui.

Sólo cinco de los doce proyectos (Amuchástegui, Justo, Palacios, Soldano y el Anteproyecto de Código Político de 1943) establecen el voto directo para la selección de autoridades y candidatos. El estatuto de 1931 y los proyectos de Escobar y Antille sólo lo contemplan para la elección de autoridades locales y delegados a las convenciones de distrito; Ortiz, Fassí y Matienzo, únicamente para los candidatos. En el caso del proyecto Matienzo, es prácticamente lo único que considera objeto de reglamentación e incorpora una novedad, el sistema de representación proporcional si rigiera para las elecciones locales en el distrito, o de no ser así el voto graduado, es decir, computando un voto entero al candidato más votado de la lista, medio voto al segundo y así siguiendo, lo cual permite la representación de las minorías evitando, según cree, los cismas. La proporcionalidad de la representación será incorporada después al Anteproyecto de Código Político elaborado durante el gobierno de Castillo⁷³. Un solo proyecto, el de Arquímedes Soldano, un radical, contempla la posibilidad de la elección de candidatos extrapartidarios “cuando un número de afiliados no inferior al 10% de los inscriptos en el padrón partidario de un distrito electoral” lo proponga (artículo 51). El proyecto Tamborini no contempla la elección de autoridades y establece que los candidatos sean elegidos en asamblea pública⁷⁴.

Resulta claro que no es la pertenencia a un partido político lo que define la posición frente a la selección interna. Los estatutos del partido socialista contemplan la elección de sus autoridades por voto directo desde 1926 y la carta orgánica del partido radical sancionada en septiembre de 1931 para reemplazar a los estatutos de 1892 establece el voto directo para todas las instancias (artículo 29, inc.b) aunque en la práctica sólo Córdoba, Capital Federal y Santa Fe realizan elecciones directas para candidatos a cargos electivos y se mantie-

⁷² Publicado en *La Capital*, 28/8/1942.

⁷³ El Anteproyecto de Código Político difiere en varios aspectos de los otros proyectos. En principio pauta minuciosamente la organización interna desde la unidad básica (es la primera vez que el organismo local aparece mencionado de esta manera) hasta la federación en cuanto a sus autoridades (órgano legislativo, ejecutivo y judicial) y número de miembros de sus comisiones. En segundo lugar, al definir a los adherentes del partido, que en todos los proyectos son los electores, incorpora a las mujeres y a los jóvenes en igualdad de derechos y deberes, excepto ser elegidos candidatos a cargos electivos y excluye de las elecciones internas a los analfabetos.

⁷⁴ En el proyecto de 1927 presentado por Alvear y Tamborini la preocupación central es reglamentar el procedimiento en caso de escisiones partidarias poniendo el cambio de denominación y la separación de bienes en manos de la justicia, preocupación que responde indudablemente a los conflictos derivados de la escisión de su propio partido en 1923.

ne el segundo grado para las autoridades centrales y los candidatos a presidente y vicepresidente de la nación y gobernadores (sólo Santa Fe dirime las candidaturas a gobernador por voto directo).

La intransigencia, que disputa con escaso éxito posiciones en el interior del aparato partidario y en las listas de candidatos, demanda a la dirección ejercida por Alvear la aplicación del voto "directísimo", desde candidatos a presidente de la nación hasta miembros de comisiones de fomento y consejos escolares, en tanto entiende que los métodos eleccionarios de segundo grado desvirtúan la verdadera expresión de la soberanía popular⁷⁵.

Otros sectores del partido plantean no reglamentar o reglamentar lo menos posible. Esto aparece con mucha claridad en el proyecto presentado a la cámara de diputados por Perkins, Arbeletche y Sancerni Jiménez en 1941. La iniciativa reglamenta la confección y uso del padrón de afiliados para evitar el problema de las afiliaciones dobles que, según los firmantes es "lo único factible de reglamentación en un partido político", reglamentar más es equiparar el partido a una sociedad anónima, los partidos no existen a partir del otorgamiento de la personería por un juez "ella les viene del sufragio del pueblo, o de las ideas que difundan".

Partidos y elecciones

Otro de los aspectos que se consideran en los proyectos de reglamentación es la actuación electoral de los partidos. A excepción de los proyectos de Amuchástegui, Matienzo y Palacios, todos proponen penar con la disolución al partido que no se presente a elecciones en períodos que oscilan entre los dos y los cinco años y se considera delito la inducción a la abstención. Además, muchos de los proyectos incorporan artículos que enumeran los delitos de corrupción electoral: el fraude, la promesa de empleos y la distribución de bebidas, alimentos o ropa para obtener votos, los juegos de azar en los comités, los traslados de personal en la administración pública en los meses previos a elecciones. Los proyectos se acumulan pero no se sancionan y de hecho la única reglamentación es el Estatuto de 1931 aunque su aplicación depende de cómo evalúen los jueces su vigencia dado que surge de un gobierno de facto. Parece haber coincidencias sobre la necesidad pero no sobre la oportunidad de reglamentar. La oposición teme la instrumentación de la ley por el gobierno.

A modo de conclusión

Las ideas vinculadas a los partidos políticos entre fines del siglo XIX y la llegada del peronismo al poder no cambian sustancialmente. Predominan las recurrencias y la reiteración de tópicos. En todo caso, se modifican sus articulaciones y sus énfasis, pero remiten, insistentemente, a un "deber ser", a un modelo prescriptivo elaborado en los momentos en que se debatía la ingeniería institucional deseada para un país que se había concebido de manera incluyente y funcionaba excluyentemente. A partir de allí se despliega la impugnación y la crítica a las agrupaciones políticas existentes que, en su funcionamiento concreto, no responden a la prescripción, al horizonte imaginado y no logrado.

⁷⁵ Oscar Semino Parodi, *Código moral del político*, Buenos Aires, Tall. Gráficos Padilla y Contreras, 1945. En ese texto están incluidas las "Bases para la constitución de los partidos políticos".

Hacia fines del siglo XIX los partidos comienzan a ser aceptados como actores legítimos en la escena política, aunque todavía como un "mal necesario" y a partir de entonces esa legitimidad no va a ser cuestionada, por lo menos mayoritariamente. Sin embargo, ese acuerdo de legitimidad, en tanto reconocimiento de que son los partidos los que seleccionan a quienes gobiernan, estuvo siempre tensionado. Las razones de esa tensión se inscriben en las ideas y en las prácticas, y tal vez, más en las segundas que en las primeras.

La unanimidad, o el temor a la diversidad, fue invocada en diferentes momentos apelando a motivos diferentes: las necesidades del progreso, del orden o la construcción de la nación. Las dificultades para aceptar la pluralidad y el disenso se tradujeron en una lógica de confrontación. Predominó la tentación de imponer unilateralmente la concepción propia esgrimida como "verdad" y esto imposibilitó la definición de lo políticamente posible. Los partidos argentinos se constituyeron por oposición antes que por la delimitación de una identidad diferenciadora. Para explicar la dinámica escasamente competitiva del sistema de partidos en los años 20 es casi un lugar común aludir a la vocación hegemónica del radicalismo, su asimilación a la nación y al pueblo, su resistencia a pensarse como parte y a las posiciones irreductibles de una oposición que, a pesar de su discurso, no se constituye en partido. Sería importante agregar que esa dinámica estuvo, además, pautada por una retórica principista que sólo podía sostenerse desde la oposición. La defensa de la constitución y del estado de derecho es esgrimida alternativamente por conservadores y radicales según fuera su rol. El control de las posiciones públicas implicó siempre dejar abierta la posibilidad de reservarse una cuota de arbitrariedad.

En segundo lugar, la tensión se manifiesta en torno a dos principios de legitimidad, el nacional-popular y el republicano. El modo en que estos principios se tradujeron no fortaleció la institucionalización del gobierno representativo. La ampliación de la participación y de la ciudadanía se enmarcó en la apelación a la voluntad popular por sobre la ley, en la referencia al plebiscito, el mandato y la misión histórica. La apelación republicana, por su parte, se asoció a la desconfianza en el rol de las masas y al pesimismo en relación a las mayorías. La ampliación del sufragio y la transformación del radicalismo en un partido de masas implicó un conflicto para los sectores que habían gobernado el país hasta ese momento. Hicieron profesión de fe democrática aceptando el sufragio ampliado y los partidos como las formas legítimas de mediación entre estado y sociedad. Pero la tensión se instaló en la medida en que la práctica del voto no respondió a los comportamientos esperados. El triunfo radical produjo desconcierto y perplejidad. La decepción se tradujo en la afirmación de la inmadurez del electorado, en la ausencia del ciudadano, para explicar sus fracasos electorales y concluyeron que la cantidad no garantizaba la calidad. El número se tensiona con la razón.

El atenuante para la manipulación del sufragio era que los gobernantes surgidos de ese modo habían sido seleccionados por su talento, notoriedad, cultura y saber. La selección que obedece solamente a razones estrictamente partidarias eleva a las posiciones públicas a oscuros caudillos de comité. Este pesimismo en relación a las mayorías también sustenta el rechazo al sufragio universal y a los partidos políticos sostenido por los grupos nacionalistas, aunque su intención fuera proponer un cambio en las formas que asume la representación y no su transgresión. Ahora bien, así como esa desconfianza en la capacidad del pueblo nunca se traduce en la calificación del voto, así tampoco la fuerte crítica a los partidos implica una negación de legitimidad, aunque se les haya puesto trabas a su funcionamiento

efectivo. Es paradójico que haya sido Uriburu quien haya dictado el primer estatuto reglamentándolos, lo cual implicaba controlarlos, pero al mismo tiempo darles existencia legal.

La segunda paradoja es que todos los sectores políticos coinciden en la necesidad de legislar, sin embargo, la ley no se sanciona. ¿Producto de la lógica de enfrentamiento? ¿de la desconfianza en el otro? ¿de suponer que el adversario en el gobierno utilizaría la ley para someter a la oposición? Es difícil ir más allá del plano conjetural. Lo que no es casual es que sea el peronismo el que sanciona la primera ley de partidos políticos. Con su llegada al poder se cierran, de algún modo, las dudas y los interrogantes, las perplejidades abiertas en torno a los años 30 frente a una sociedad en rápido proceso de cambios. Los partidos conviven mal con un clima en el que la unanimidad vuelve a imponerse sobre la diversidad.