

RADICALISMO Y REGIMEN AUTONOMICO

ANA VIRGINIA PERSELLO *

La cuestión de la centralización-descentralización del poder y la inscripción de lo local (en el caso argentino lo municipal) en esa dicotomía, con todas las implicaciones que el tema tiene e instalado en registros de análisis diferentes -las ideas, lo jurídico y la historia política como práctica resultante de las ideas que se plasman en la norma y de la transgresión de la norma-, es actualmente abordado desde diversas disciplinas y perspectivas.(1)

La intención de este artículo es inscribir ese problema en el interior de un partido político, el radicalismo, en perspectiva histórica.(2)

Las preguntas que orientaron el trabajo son: ¿cómo piensa el partido la cuestión centralización-descentralización?; ¿qué espacio ocupan las provincias y los municipios en su versión de organización de la sociedad?; ¿cómo se vincula esto a la cuestión de la soberanía, la participación y la representación?; ¿cómo se articula este problema a la democracia y al liberalismo, en tanto el partido se define como democrático-liberal?; y por último ¿cómo inciden las ideas sustentadas por el radicalismo en su práctica política concreta, y por ende, en la configuración del sistema político argentino y de una particular cultura política?

Antes de entrar en el tema que nos ocupa es necesaria una aclaración: el radicalismo no es un actor unívoco sino múltiple. Lleva implícitas tensiones de origen que dificultan la constitución de su identidad partidaria. Se torna entonces difícil hablar del radicalismo asociado a un discurso homogéneo, a una matriz ideológica única, a un proyecto de organización societal claramente definido y explicitado. Sin embargo, "*somos demócratas y liberales*" es una definición compartida, aunque lo democrático y lo liberal adquieran contenidos diversos y sufran resignificaciones y rearticulaciones históricamente.(3)

Una cuestión previa más: entendemos que los partidos participan de un legado cultural, de una "tradicción de discurso"(4) que hace que intervengan en un debate cuyos términos ya han sido establecidos. Aunque cada coyuntura histórica configura un "clima de ideas" en torno a esos términos y los partidos, en tanto actores políticos, lo refuerzan

* Facultad de Humanidades y Artes y Consejo de Investigaciones (CIUNR), Universidad Nacional de Rosario

o lo combaten, participan en él.

Las preguntas que los distintos actores se hacen en torno al tema de la centralización-descentralización del poder son las mismas, en todo caso cambian las respuestas. El tema está inscripto en una "tradición de discurso" y cada coyuntura histórica reformula el "clima de ideas" en torno al mismo.

La discursividad y el comportamiento del radicalismo son inexplicables sin este punto de partida. Cada época histórica va redefiniendo la "agenda de cuestiones" que socialmente se problematizan, y la mayor o menor centralización del poder y las ventajas o desventajas que de ello resulta es una cuestión a la que se alude casi en forma constante a lo largo de la historia argentina y obliga a los partidos a tomarla y a construirla.(5)

Hechas estas aclaraciones intentaremos hacer un recorrido por el discurso radical en torno al problema propuesto y a las preguntas formuladas. Nuestra periodización está pensada en dos momentos en que el partido se define como oposición, como el "otro" del régimen, como la "*causa*", apelando a la democracia y a las libertades políticas conculcadas; dos momentos en que la norma, lo escrito, está escindida de la práctica política: 1890, año de la constitución del partido y 1930, primer quiebre de la historia constitucional argentina.

En estos dos momentos, con matices que intentaremos ir mostrando, el radicalismo levanta las mismas banderas. En los dos pretende ser el "otro" del régimen presentándose como aquél que monopoliza la representación de la democracia y de la nación, y en los dos aparece la apelación a la afirmación de la autonomía, tanto provincial como municipal.

1890. Alem e Yrigoyen

El radicalismo se constituye como partido en 1890 proponiéndose como una **fuerza moral** creada para "*reparar*" el accionar de los gobiernos oligárquicos que son básicamente "*gobiernos sin moral*". Los primeros documentos del partido están contruidos a partir de pares de opuestos. Parten de definir al régimen oligárquico para definirse como lo que no es el régimen.(6)

El "*régimen*" desconoce la soberanía popular, la autoridad es un instrumento de imposición; el voto, un comercio; el atrio, un campo de lucha, una parodia; la lucha política es una lucha por predomios; los cargos públicos se adjudican como premio por servicios electorales, y las concesiones y las dádivas están incorporadas a las prácticas administrativas.(7)

Impera el centralismo, "*que más que unitario es autócrata*", porque los gobernadores y las legislaturas son instrumentos dóciles, más que del poder federal, de la tutela política del presidente de la república. Así, la autonomía de las provincias está suprimida y éstas son meras dependencias administrativas.(8)

También la vida comunal, "*la más directa demostración de las libertades públicas, la primera escuela político-social y una de las bases de nuestra organización*", ha quedado prácticamente anulada.(9)

Hasta aquí el diagnóstico. A partir de él el radicalismo se define como *"fuerza moral y política con aptitud para la defensa de los derechos del ciudadano"*, que ha sido relegado a la categoría de *"cosa"*.⁽¹⁰⁾ Se define además no como partido sino como tendencia, como anhelo colectivo.⁽¹¹⁾

Las estrategias políticas que acompañan esta definición son la abstención, la intransigencia y la revolución. El objetivo de su aplicación, lograr la vigencia del estado de derecho, la *"reparación"*, que en Yrigoyen es el retorno a los derechos naturales que definen a la persona humana y a la nación como entidad orgánica fundada en aquélla.⁽¹²⁾

El radicalismo se abstiene de la participación electoral, en palabras de Yrigoyen, para mostrarle al mundo que *"la nación no tiene ninguna comunidad con los gobiernos que en hora fatal le arrebataron el ejercicio de su soberanía"*.⁽¹³⁾

La identidad de la nación con el partido funda la intransigencia, en tanto el radicalismo no puede establecer acuerdos con agrupaciones transitorias, sin principios, sin propósitos de gobierno.

Y por último, las revoluciones *"están en la ley moral de las sociedades, y ni es dado crearlas, ni es posible detenerlas, sino reparaciones tan amplias como intensas son las causas que las engendran"*.⁽¹⁴⁾ Legitimar la revolución, en este caso, es sostener una concepción del progreso diferente a la que sustentan los sectores oligárquicos, para los cuales el progreso es evolutivo.

Volvamos al principio. La evaluación que el radicalismo hace de los gobiernos oligárquicos como gobiernos centralizadores, como gobiernos que conculcan las autonomías, exige establecer algunas diferencias. Para esta primera etapa, por lo menos entre Alem e Yrigoyen, teniendo en cuenta que Alem se vincula al clima de ideas del '90, al primer momento del cuestionamiento al modelo oligárquico y que sus preocupaciones son diferentes a las de Yrigoyen.

En el pensamiento de Alem predomina obsesivamente el tema de la descentralización del poder. Su argumento central es que si bien impera la tendencia centralista en el orden político, una inclinación marcada hacia el unitarismo, el sentimiento de autonomía de las provincias argentinas está profundamente arraigado y adhieren decididamente al sistema federal.

La causa de la guerra civil y la anarquía en la coyuntura posindependentista -según Alem- es la tendencia unitaria que dominó a los hombres de la revolución y no la pretensión exagerada por parte de las provincias de una *"autonomía absoluta e inconveniente"*.⁽¹⁵⁾

La otra idea fuerte es que los Estados federales preexisten a la nación. La nación es un resultado. El problema reside en creer a la nación como un cuerpo distinto a los Estados federales cuando no es otra cosa que todas las provincias ligadas con ciertos vínculos frente a otras naciones.⁽¹⁶⁾

El planteo descentralizador de Alem se pone de manifiesto en prácticamente todas sus intervenciones en el Parlamento. En 1876, en un debate en torno a la entrega a la provincia de Buenos Aires del Colegio Nacional, sostiene que son las autoridades locales las que deben ocuparse de la educación:

"Todos los esfuerzos han sido para fortalecer el gobierno general y especialmente el Poder Ejecutivo, esperándolo todo de él, confiándolo todo en él y creyendo que él era el que mejor podía hacer todas las cosas. Sin él nada bueno había, si él no llevaba su intervención a todos los negocios; si su acción no se hacía sentir en todas partes ya nos creíamos perdidos.

Y cuál es el resultado de este orden de ideas, señor presidente? Que las provincias viviendo siempre con un tutor, que ocurre a todos sus negocios, que oye y responde a todas sus exigencias y necesidades de carácter local, pierden la fuerza de la iniciativa, no estimulan ni desarrollan sus facultades, viven en la indolencia y de prestado, sin vida propia perjudicando su autonomía, retardando su progreso y teniendo cada vez más remoto el equilibrio que debe existir entre todos los Estados confederados y respecto al poder central: único modo de que seamos una federación con arreglo a nuestro código político".(17)

Los mismos argumentos se reiteran cuando se discute el proyecto de ley que establece el derecho del Estado nacional para tomar a su cargo los correos de las provincias. Establecerlo sería *"venir de arriba para abajo en lugar de ir de abajo para arriba, que es como se debe proceder respecto del poder superior".(18)*

Y su posición se torna mucho más clara cuando se opone en 1880 a la federalización de Buenos Aires, en tanto puede transformarse en un instrumento de opresión y en una amenaza para las instituciones liberales.

"En esta cuestión y en la forma en que se presenta, se entrañan, por así decirlo, las dos tendencias que más han preocupado a nuestros hombres públicos y más ha trabajado nuestra organización política: la tendencia centralista, unitaria, y aun puedo decir aristocrática y la tendencia democrática, descentralizadora y federal que se le oponía".(19)

En Alem lo autonómico se asocia a lo democrático. Toda autoridad emana del pueblo, los gobernadores que no tienen origen popular y cuya autonomía está sostenida por el presidente de la república, niegan el principio autonómico, es en la opinión del pueblo donde reside la verdadera autonomía.

Y se asocia también al liberalismo. Alem dirá que *"el problema político a resolver es el mismo para la nación que para el individuo".(20)* La intervención inoportuna,

excesiva, perjudica la libertad individual. La autonomía del individuo debe garantizarse en todas sus manifestaciones, pero nunca tutelarse.

Volviendo al ejemplo de la educación que tomamos anteriormente, el planteo de Alem es que es deber del padre instruir al hijo, pero también es derecho del padre. El Estado debe intervenir sólo en última instancia y en caso de que el padre, el barrio y el municipio no puedan resolverlo.

"Cuando la acción del individuo es deficiente, viene la acción del barrio, que no es más que la manifestación múltiple y libremente combinada de aquélla, en la demarcación política o municipal así denominada; vendrá en seguida la acción del municipio a suplir la deficiencia que allí se sienta, recién después de la del poder general en el estado, y subsidiariamente y en último caso, la del poder central en la nación...".(21)

Sintetizando, Alem participa de la tradición de pensamiento del liberalismo clásico en la defensa de las libertades individuales y del estado de derecho en cuanto a sus poderes y limitado en tanto a sus funciones.(22) En relación a los derechos Alem dirá que los derechos civiles son inherentes a la existencia misma de los individuos que forman la sociedad civil, son derechos naturales, en tanto los derechos políticos son convencionales, dimanen de la sociedad y los tienen aquéllos a quienes la sociedad se los acuerda y en las condiciones en que se los otorga. En cuanto al funcionamiento del Estado hay en sus escritos una preocupación muy fuerte por el problema de la división de poderes -"la centralización, el despotismo, puede provenir del Ejecutivo, pero nunca del Parlamento"-(23) y, como ya planteáramos, por el sostenimiento de esferas autónomas (provincia, municipio).

Yrigoyen, en cierto sentido, es heredero de los planteos de Alem, sin embargo, la tradición de pensamiento en la cual se nutre es diferente. Es también un liberal, pero no es el individuo su punto de partida. Algunos autores lo ubican en el pasaje del liberalismo individualista al liberalismo "solidarista" ("*pasaje del yo al nosotros, del individuo a la comunidad*") propio del krausismo como doctrina.(24) Veamos como juega esto en el tema de la autonomía, que además es el tema de la soberanía y de la representación.

Yrigoyen dirá para justificar su política de intervenciones a las provincias durante su gobierno:

"La autonomía puede ser un instrumento para afianzar situaciones arraigadas en la opresión o en el fraude".

"No se puede invocar a la autonomía en nombre de lo que fue su negación y su inexistencia".

"Las autonomías son de los pueblos y para los pueblos y no para los gobiernos".(25)

El planteo es que el "régimen" había avasallado las autonomías provinciales y municipales, de lo que se trataba era de "reparar" devolviéndoles a los pueblos su soberanía para que a partir de allí puedan ejercer el derecho a elegir sus autoridades.

La legitimidad del gobierno -y por ende, su posibilidad de intervenir en las situaciones provinciales- está dada por el hecho incontrastable de contar con las mayorías populares.

En Yrigoyen está internalizada la tensión entre una tradición republicana (ciudadanía, electoralismo) y una tradición movimientista, contradicción que se reproduce en el interior del partido y que dará lugar a escisiones y conflictos internos. Yrigoyen apela a la nación, identificándola con el radicalismo, con la "causa" que a su vez se identifica con la democracia. La tarea acuciante es construir la nación, superar el antagonismo básico "causa"/"régimen" e instalar la democracia. "Sólo cuando estuviera instalada la democracia, pero no cuando se pelea por instalarla" tendría sentido la aceptación del juego partidario.(26)

La apelación a la nación y la afirmación de que el radicalismo no es un partido sino un "anhelo colectivo" funciona como un elemento de cohesión y propicia la participación, la oposición al régimen.(27)

La autonomía de los poderes y la autonomía de las distintas jurisdicciones aparecen en Yrigoyen como cuestiones deseables pero subsumibles al objetivo primero que es la consolidación de la nación (asociada a la democracia).

Mientras Yrigoyen identifica una instancia privilegiada de articulación que posibilita la síntesis y la agregación de los intereses del conjunto social en la nación, Alem rechaza la apelación a todo punto de vista abarcador (la nación no es más que la suma articulada de las provincias). Los modelos para Alem son Estados Unidos y Suiza. Su problema es cómo evitar que quien detenta el poder se quede con todo. Es un liberal clásico que valoriza el parlamentarismo y las formas locales del ejercicio de la ciudadanía.

"Creía con exagerado dogmatismo que, destruida la centralización roquista, las libertades locales darían sustento a una democracia con arraigo en los municipios, los partidos políticos y las asociaciones vecinales".(28)

En Yrigoyen la idea fuerza es construir la nación para lo cual tiene un mandato histórico. La construcción de la nación (instalación de la democracia) está legitimada por el apoyo popular, por el "plebiscito", y esto justifica el escaso peso otorgado al Parlamento y el constante intervencionismo en el ámbito provincial.

La teoría descentralizadora de Alem es efímera, aunque lo autonómico aparezca levantado como bandera en todas las plataformas del Partido Radical. Pero ninguna de las dos tradiciones es eliminada, ambas son retomadas en el discurso del partido con más o menos fuerza según la coyuntura y la tendencia interna.

Los años treinta

El '30 reactualiza al '90, al "régimen", la democracia ha dejado de funcionar en el momento en que el sufragio ha sido desconocido y una minoría ha sustituido a la voluntad popular. El radicalismo, entonces debe actualizarse como "causa" para diferenciarse y combatir a los gobiernos fraudulentos.

Si el gobierno legitima el fraude y la violencia justifica la bandera del sufragio libre; si las libertades públicas son cercenadas se impone su restitución; si el ejecutivo se impone sobre los otros poderes haciendo de la división y equilibrio entre ellos una parodia, el radicalismo la esgrime como consigna; si el poder central avanza sobre las autonomías provinciales y municipales se actualiza la defensa de los principios del federalismo.

La percepción generalizada es que la crisis exige un partido cohesionado. ¿Cómo lograr la unidad? La respuesta a esta pregunta enfrenta dos concepciones en el interior del partido. Pone en evidencia la tensión inherente a su origen entre ciudadanía, electoralismo, tradición republicana y participación, movimientismo, apelación a la nación. La unidad puede lograrse sobre el fondo de los problemas a resolver, la identificación programática, la idea de que toda concepción política debe responder a las cuestiones que la sociedad le plantea y traducirlas en accionar político; o uniendo a las masas partidarias y a sus dirigentes a través de un llamado en torno a banderas aglutinantes -el sufragio, la constitución, la construcción de la nación, la historia del partido-, apelando al sentimiento, al temperamento radical, a valores éticos.

La unidad se produce en el plano formal, pero no se traduce en la constitución de una "identidad" partidaria que "sintetice" los cambios que ocurren en la sociedad a partir de respuestas unívocas.

No hay una manera única y compartida de pensar los contenidos de la democracia ni del liberalismo, y mucho menos la articulación entre lo democrático y lo liberal; no coinciden en el rol que le asignan al Estado y, en el caso de aceptar que el Estado debe intervenir, hay matices en el grado y los ámbitos en que esta intervención debe ejercerse. Lo mismo ocurre en torno a la cuestión de la autonomía.

La autonomía, la descentralización del poder, aparecen como "cuestiones socialmente problematizadas" en la década del '30, forman parte de la "agenda" que la prensa, los partidos, los intelectuales discuten. Los gobiernos provinciales realizan congresos para debatir el tema de lo local, de la relación municipio-provincia. La pregunta es ¿cómo aparece? ¿cómo está pensada? ¿desde qué lugares?

El radicalismo pone en el lugar del "régimen" el avasallamiento de las autonomías tanto provinciales como municipales y la subsunción del parlamento por el ejecutivo. El discurso del gobierno levanta como bandera la cuestión de las autonomías cercenadas por el gobierno "personalista".

"Todos" coinciden en que hay que asegurar las autonomías provinciales resolviendo, dentro del juego exclusivo de los poderes locales, los conflictos que puedan dar margen a la intervención del poder central, por lo menos en el plano discursivo, si bien en el

accionar político concreto la resultante es otra.

En la prensa aparecen cantidad de artículos que proponen un replanteo de la vida comunal, de la organización de los municipios. Si en teoría son escuelas de democracia, en la práctica funcionaron como "torniquetes" destinados a entronizar "despotismos" y arbitrariedades; en lugar de preparar al ciudadano para el ejercicio de la vida pública estimularon el escepticismo; predominaron las exclusiones y los favoritismos, los predomios oficialistas.(29)

En el interior del radicalismo -desde los mismos sectores irigoyenistas- se admite la "excesiva personalización" del poder, la centralización, que se piensan como cuestiones a ser superadas.

Tomemos a Rojas. Su planteo es que Yrigoyen ejercía un poder personal. Ese poder provenía de la ley y la tradición (del tirano, del caudillo, del libertador, del virrey, del adelantado, del conquistador, del inca). El presidente -dirá Rojas- es un rey sexenal, es el "jefe supremo". Su pregunta es: ¿está el poder personal del presidente en pugna con la soberanía popular?

Su diagnóstico es que, en el caso de los gobiernos radicales, las intervenciones a las provincias fueron numerosas y largas y el poder central se convirtió en un poder centralizador. En su opinión el centralismo es un vicio de la política constitucional argentina que subordina progresivamente el Congreso al Presidente, que cercena las facultades de las provincias y de las Cámaras en detrimento de la federación y la democracia.

Y esto es así por dos razones. El Congreso, los gobernadores, los partidos no ejercieron funciones de contralor, pero, además, Yrigoyen antepuso al federalismo tradicional la teoría de la voluntad popular; la doctrina del plebiscito, del apostolado, del mandato histórico.

Resolver esta cuestión para Rojas pasa por descentralizar, sólo la descentralización institucional, administrativa y geográfica traerá verdadera autonomía. Su propuesta de elegir a los senadores por sufragio popular directo y reducir su mandato a seis años tiene que ver con esto, en tanto plantea que el más frecuente motivo de intervención es la senaduría vacante.(30)

Se asocia, tanto en el pensamiento de Ricardo Rojas como en el de otros radicales, descentralización a democracia, y en este sentido estarían retomando a Alem:

"No es concebible, pues, una democracia de verdad, representada por un personalismo, porque el personalismo importa centralización del poder en una sola voluntad y la democracia significa descentralización del poder por la coordinación de muchas voluntades movidas en una misma dirección: la del bien público, o sea el de todos y cada uno".(31)

Pasemos ahora a un segundo problema, la "cuestión municipal". Los dos temas que

aparecen recurrentemente y que sintetizan la preocupación en los años '30 son los conflictos entre las dos ramas del gobierno comunal en tanto

"...la gestión de los intereses locales ha sido y es permanentemente perturbada por la falta de armonía y unidad de orientación entre las dos ramas del gobierno de la comuna"(32)

y las prolongadas y frecuentes intervenciones que paralizan la gestión municipal.

El origen de ambos problemas es evaluado con matices. Si bien predomina la idea de que esto sucede -lo que no constituye una novedad- porque los intereses políticos (como sinónimo de facciosos) subsumen a los intereses públicos, y que es una aberración dar a la gestión de la rama deliberativa del municipio el carácter parlamentario que es propio de las Cámaras legislativas, que son de índole eminentemente política; que se compromete el bienestar colectivo si no se prescinde de los requerimientos de índole política; en otros casos, se pone énfasis en el doble carácter de lo municipal. En este sentido se afirma que el municipio es *"expresión y escuela primaria de democracia y de gobierno propio"*, la práctica de las instituciones municipales es política, en tanto el gobierno propio es una realidad consagrada en los textos legales.(33) Por otro lado, tiene un carácter administrativo y técnico que implica la eficiente prestación de los diversos servicios propios de interés para la comunidad. Entonces, la complejidad y la extensión de las funciones del municipio constituyen un problema de índole administrativa pero también política.

Quienes así piensan sostienen que mantener el *"censurable sistema de elecciones municipales limitadas a los contribuyentes"* (que sigue vigente en algunas provincias), es un atentado al principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley. Por el contrario, en las provincias donde se implantó el sufragio universal se generó un movimiento esencialmente democrático de participación popular surgido de la preocupación por la forma en que se gobierna a la comunidad a la que se pertenece.(34)

Nuestra impresión es que estas opiniones en torno a lo municipal no están cortadas, no tienen una línea demarcatoria, que pase por los partidos políticos, que en el seno de estas agrupaciones ambos planteos coexisten y que si bien en las plataformas electorales de los partidos que se asumen como democráticos (Demócrata Progresista, Radical o Socialista) aparece como un punto siempre presente la bandera de la autonomía (tanto provincial como local), esto no tiene un contenido preciso y claro cuando se traduce a la legislación o a su funcionamiento concreto.

Vamos a tomar algunos ejemplos -sin ánimo de exhaustividad- de cómo se responde desde la legislación al problema de lo municipal en la década: el caso de Córdoba en momentos en que gobierna el partido radical (Sabattini) y el de Santa Fe gobernada por el radicalismo antipersonalista.

Cuando Sabattini asume la gobernación de la provincia de Córdoba en 1936, en el

mensaje a la Asamblea legislativa, pone especial atención en el tema de la autonomía de la provincia:

"Se ha producido un avance progresivo del poder central en las facultades propias de los Estados y una creciente dependencia de los destinos locales a las aspiraciones centralistas y absorbentes del gobierno federal; el afianzamiento de la autonomía en los límites y condiciones que la Constitución nacional establece y en el cumplimiento de las leyes existentes, ha de ser ciudadanamente observada, mantenida y defendida...".(35)

En ese texto la defensa de la autonomía provincial se asocia al afianzamiento de la división de poderes y al régimen autonómico de los municipios.

"Por convicciones íntimamente arraigadas, por el conocimiento profundo que tengo de la vida de nuestros pueblos y ciudadanos y por una actuación pública invariable, nunca desmentida, seré un defensor del régimen autonómico de los municipios, en el orden político de su organización y en el administrativo de su desenvolvimiento".(36)

Aquí aparece absolutamente clara la asignación de un doble carácter a lo municipal: administrativo y político.

La propuesta de Sabattini es volver a los postulados de los asambleístas del '23, que trataron de articular en la Constitución cordobesa un régimen efectivo de autonomía comunal. La oposición introdujo alteraciones en el proyecto original. Las leyes orgánicas y los decretos reglamentarios posteriores anularon de hecho la intención de dotar de gobierno autónomo a las comunas que quedaron supeditadas al ejecutivo provincial. Lo que predominó, además, fue, en cuanto a la renovación de autoridades, irregularidades en la confección de los padrones, en la realización del comicio y fraude.

Para evitar esto Sabattini propone introducir en la estructuración del régimen municipal electivo la iniciativa, el referéndum y la revocatoria como mecanismos de control popular en relación a los gobiernos comunales.

En julio de 1936, apenas iniciado su gobierno, envía a la legislatura un proyecto en ese sentido que es aprobado.(37)

El caso santafecino nos retrotrae a la Constitución del '21 que establecía municipalidades electivas en sus dos ramas, ejecutiva y deliberante. El gobernador de la provincia en ese momento, un radical antipersonalista, Enrique Mosca, al que en los años '30 lo encontramos enrolado en el alvearismo, veta la Constitución por vicios de forma. En 1932, el gobernador, Luciano Molinas, un demócrata progresista, vuelve a ponerla en vigencia.

Este gobierno es intervenido en 1935 y recién vuelven a constituirse poderes constitucionales en la provincia en 1937. De hecho durante la intervención la Constitución del '21 es derogada y las autonomías comunales suprimidas.

En 1937 asume el gobierno de la provincia un radical antipersonalista, Manuel de Iriondo, quien se encuentra con que Santa Fe no posee ley orgánica municipal y propone un proyecto de emergencia por el cual ambas ramas del gobierno de los municipios -el director ejecutivo o intendente y el Concejo Deliberante- serán nombrados por el Poder Ejecutivo. Se aduce la ausencia de padrones y de régimen electoral municipal (de utilizarse los padrones nacionales quedarían excluidos extranjeros y mujeres).(38)

Unos meses después se evalúa el funcionamiento de la ley de emergencia considerándose que, por primera vez, los cuerpos municipales fueron integrados con auténticos representantes de los intereses vitales de cada ciudad.(39)

El planteo de Iriondo es que debe asegurarse de manera efectiva la representación de los "*verdaderos y auténticos intereses de los municipios*", pero que de hecho esto exigiría la reforma de la Constitución.(40)

La ley orgánica definitiva establece que el intendente será elegido por el Poder Ejecutivo, y el Concejo Deliberante directamente por el pueblo de acuerdo al sistema de lista incompleta que reemplaza al régimen proporcional que establecía la ley orgánica municipal derivada de la Constitución de 1921.(41)

El fracaso del sistema proporcional -se aduce- fue causado por el "*electoralismo*", pero no de los grandes partidos sino de las agrupaciones minúsculas. Las minorías coaligadas forman mayorías artificiales que dificultan el accionar del intendente. Este debe contar con el apoyo de una mayoría de su misma filiación política.(42)

Además, para lograr un gobierno "*homogéneo*", tanto el intendente como el Concejo se renovarían cada dos años a diferencia del sistema anterior que era por mitades y el ejecutivo duraba cuatro años. Finalmente el Poder Ejecutivo provincial se reserva el derecho de intervenir en caso de conflicto entre las dos ramas, aun durante el receso legislativo.(43)

Hemos sintetizado dos modelos de legislación municipal en la década del '30 impuestos por gobiernos radicales de distinto signo. El sabatinismo pone el acento en los mecanismos de control popular sobre el gobierno del municipio. Iriondo, en Santa Fe, limita esa participación en nombre de la homogeneización y evita el conflicto estableciendo un sistema que le permita al ejecutivo provincial intervenir.

A modo de comentario final: radicalismo y peronismo

La identidad radical es una identidad tensionada. Hacia los años '30, el reconocimiento de buena parte de los radicales de que la democracia política ya no es "suficiente", que el sufragio y la constitución ya no bastan como banderas aglutinantes, los lleva a profundizar el planteo anti-imperialista y a extender los contenidos de lo democrático al ámbito de lo económico y social proponiendo el imperio de la justicia social. Para el final

de la década la diferenciación interna al partido toma el nombre de unionismo e intransigencia. La emergencia del peronismo enfatiza las disidencias internas pero obliga a diferenciarse, además, hacia afuera.

El énfasis de la oposición radical estará puesto en las libertades públicas, las garantías individuales y la democracia política que el peronismo avasalla. Vuelve entonces a adquirir peso el tema de las autonomías y de la descentralización frente a un "régimen" básicamente centralista. Aunque el carácter de la centralización del poder ya no es el mismo que Alem cuestionaba en 1890. Ha cambiado el rol desempeñado por un Estado que abarca ámbitos antes reservados a la sociedad civil.

Además, la cuestión municipal será trabajada por el partido en congresos realizados con ese objetivo. En esos encuentros se evalúa históricamente el problema municipal en la Argentina y se afirma que nunca hubo real descentralización del poder, que el federalismo y el municipalismo que son en esencia uno y lo mismo, en la práctica se separaron y las provincias que se alzaron contra el centralismo no estimularon el municipalismo, evaluando el accionar de las comunas como meramente administrativo y, por eso mismo, convirtiéndolas delegaciones de poder.(44)

En ese sentido, los municipios fueron autárquicos pero nunca autónomos. La autarquía es sólo administrativa, en cambio la autonomía tiene sentido político y reside en la posibilidad de que cada municipio dicte su carta orgánica. Es allí donde reside la democracia.

La propuesta general que resulta de esos congresos es sustituir la autarquía por la autonomía, otorgando a los municipios el derecho a una organización particular que contemple la diversidad de situaciones; el gobierno de la educación, la salud, la promoción de su desarrollo económico; la constitución de juntas autónomas de abastecimiento, escolares y de asistencia social y la autonomía impositiva.(45)

NOTAS

(1) TERNAVASIO, M., *Municipio y política: un vínculo conflictivo*. Tesis FLACSO, 1991.

(2) Una primera versión de este trabajo fue presentada en el seminario taller *La construcción de una historia local y regional*, realizado en el marco de un convenio entre la Facultad de Humanidades y Artes, de la Universidad Nacional de Rosario, y el Centro Latinoamericano de Economía Humana, en Montevideo y Tacuarembó en octubre de 1991.

(3) Este tema aparece desarrollado en PERSELLO, A.V., *Ideología y dinámica en una coyuntura de crisis: el radicalismo, 1930-1940*. Tesis FLACSO, 1991.

(4) "Tradición de discurso" está utilizado en el sentido que le da WOLIN, S. en *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrortu, Buenos Aires, 1960.

(5) Utilizamos "agenda de cuestiones" según la categorización que hace Oscar OZSLAK.

(6) *Manifiesto pos revolución de 1905*.

(7) *Manifiesto del 29 de febrero de 1904*.

(8) *Idem*.

(9) *Manifiesto de febrero de 1905*.

(10) *Manifiesto del 29 de febrero de 1904*.

- (11) Idem.
- (12) Cf. ROIG, A., *Los krausistas argentinos*. Ed. José María Cajica, México, 1969.
- (13) YRIGROYEN, H., *Pueblo y Gobierno*, Ed. Raigal, t. III, pág. 85.
- (14) *Manifiesto pos revolución de 1905*.
- (15) ALEM, L., *Autonomismo y centralismo*, Raigal, Buenos Aires, 1954, pág. 4. *Debate parlamentario* del 15 de septiembre de 1879.
- (16) ALEM, L., op. cit., pág. 17.
- (17) Idem, pág. 107. *Debate parlamentario* del 26 de junio de 1876.
- (18) Idem, pág. 139. *Debate parlamentario* del 19 de julio de 1876.
- (19) Idem, pág. 145. *Debate parlamentario* del 12 de noviembre de 1880.
- (20) Idem, pág. 20. *Debate parlamentario* del 15 de septiembre de 1879.
- (21) Idem, pág. 21.
- (22) La distinción entre Estado de derecho y Estado mínimo la hace BOBBIO, N. en *Liberalismo y democracia*, F.C.E., México 1989, pág. 32.
- (23) ALEM, L., op. cit., pág. 49. *Debate parlamentario* del 17 de septiembre de 1879.
- (24) Cf. ROIG, A., op. cit., y GARCIA DELGADO, D., *Raíces cuestionadas: la tradición popular y la democracia*, CEAL, Buenos Aires, 1989.
- (25) DEL MAZO, G., *El pensamiento escrito de Yrigoyen*, Ed. Raigal, Buenos Aires, 1955, pág. 75-76.
- (26) Idem, pág. 22.
- (27) Ver GARCIA DELGADO, D., op. cit.
- (28) BOTANA, N., "De la libertad civil a la libertad política" en *La Nación*, 22/07/1990.
- (29) *La Capital*, 07/03/1932.
- (30) ROJAS, R., *El radicalismo de mañana*, Losada, Buenos Aires, 1946, págs. 117 y ss. y 149 y ss.
- (31) SOLER, A., "El gobierno de personalidad y el personalismo", en *Revista Hechos e Ideas*, III, VII, 29:375-380, pág. 379.
- (32) *La Capital*, 01/06/1935.
- (33) *La Capital*, 21/07/1936.
- (34) *La Capital*, 29/07/1936.
- (35) Declaración de principios y programa de gobierno del Dr. Amadeo Sabattini, en *Revista Hechos e Ideas*, I, III, 11 y 12: 334-342, pág. 335.
- (36) Idem, pág. 336.
- (37) *La Capital*, 03/07/1936.
- (38) *La Capital*, 11/05/1937.
- (39) *La Capital*, 03/12/1937.
- (40) *Ibidem*.
- (41) *Ibidem*.
- (42) *Ibidem*.
- (43) *Ibidem*.
- (44) Los congresos se realizaron en Olavarría en 1948 y en Chascomús en 1952. Para este tema ver MONJARDIN, F., "Notas acerca del problema municipal argentino", en FRONDIZI, A. et al., *Definiciones radicales*, Comité de la Juventud "Dr. Luis Dellepiane", La Plata, 1955.
- (45) Idem.