

JOEL HOROWITZ

EL RADICALISMO  
Y EL MOVIMIENTO POPULAR  
(1916-1930)

Traducción de Horacio Pons

Edición a cargo de Juan Suriano



Horowitz, Joel  
El radicalismo y el movimiento popular  
(1916-1930). - 1a ed. - Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires : Edhasa, 2015.

320 p. ; 22,5x15,5 cm.

Traducido por: Horacio Pons  
ISBN 978-987-628-355-7

1. Historia Política Argentina. I. Pons,  
Horacio, trad.  
CDD 320.982

Título original: *Argentina's Radical Party and Popular Mobilization (1916-1930)*

Diseño de tapa: Juan Balaguer y Cristina Cermeño

Primera edición en Argentina: abril de 2015

© The Pennsylvania State University, 2008

© de la traducción Horacio Pons, 2015

© de la presente edición Edhasa, 2015

Córdoba 744 2º C, Buenos Aires

[info@edhasa.com.ar](mailto:info@edhasa.com.ar)

<http://www.edhasa.com.ar>

Avda. Diagonal, 519-521. 08029 Barcelona

E-mail: [info@edhasa.es](mailto:info@edhasa.es)

<http://www.edhasa.com>

ISBN: 978-987-628-355-7

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por EL ATENEO GRUPO IMPRESOR S. A.

Impreso en Argentina

## Índice

Abreviaturas .....	11
Introducción .....	13
Capítulo 1. El marco económico y político.....	25
Capítulo 2. La creación de la imagen: construcción de las imágenes de Yrigoyen y Alvear .....	53
Capítulo 3. Los límites del patronazgo .....	89
Capítulo 4. Patronos y trabajadores se ponen de acuerdo: el fracaso de las leyes de previsión social.....	125
Capítulo 5. Yrigoyen y las limitaciones del obrerismo, 1916-1922....	149
Capítulo 6. Alvear y el intento de institucionalizar las relaciones con el movimiento obrero, 1922-1928 .....	191
Capítulo 7. Yrigoyen y la incapacidad de reinstaurar el obrerismo, 1928-1930 .....	225
Conclusión.....	255
Bibliografía.....	267
Agradecimientos .....	297
Índice analítico .....	299



*A Carol, Rachel y Sarah,  
con amor y gratitud*



## Abreviaturas

AT	Asociación del Trabajo
ATC	Asociación Trabajadores de la Comuna
COA	Confederación Obrera Argentina
DNT	Departamento Nacional del Trabajo
FOET	Federación Obreros y Empleados Telefónicos
FOF	Federación de Obreros Ferroviarios
FOM	Federación Obrera Marítima
FORA	Federación Obrera Regional Argentina
PAN	Partido Autonomista Nacional
UCR	Unión Cívica Radical
UF	Unión Ferroviaria
UIA	Unión Industrial Argentina
UOL	Unión Obrera Local
UOM	Unión Obrera Municipal
UOMar	Unión Obrera Marítima
USA	Unión Sindical Argentina





## Introducción

En décadas recientes la instauración de la democracia se ha convertido en una panacea para los problemas políticos, sociales y económicos.<sup>1</sup> En el deseo de crear democracias y las dificultades para establecerlas, a menudo se olvida el problema de sostenerlas. La democracia es una forma extremadamente volátil de gobierno, sobre todo en sociedades donde sus raíces no tienen la profundidad suficiente para superar las crisis.

La dificultad de la Argentina para sostener una democracia siempre ha sido una fuente de perplejidad. El país cumplía sin lugar a dudas muchos de los criterios que los teóricos de las décadas de 1950 y 1960 postulaban necesarios para que las naciones tuvieran una democracia efectiva: una considerable clase media, urbanización, índices de alfabetismo relativamente altos, etc.<sup>2</sup> Sin embargo, después de un experimento democrático relativamente breve entre 1916 y 1930, la Argentina cayó en un ciclo cada vez más grave de fracaso político, que por suerte se ha superado no hace mucho.<sup>3</sup>

La naturaleza de ese experimento inicial de una democracia plena es vital para entender la ulterior historia política de la Argentina. Según ha afirmado Peter Smith en su reciente estudio de la democracia en América Latina:

La historia cuenta. Una de las debilidades más patentes de la literatura actual sobre la democratización en América Latina tiende a ser la miopía. Los análisis se concentran en tendencias y acontecimientos de los últimos veinticinco años, y se limitan a lo sumo a hacer un guiño de pasada a la experiencia política anterior. Pero la conciencia del pasado es vital. Como indican los anales históricos, la democratización no es en absoluto un proceso inexorable: las

democracias pueden surgir, caer y retornar. La historia también moldea la imaginación colectiva. En naciones con una democracia duradera y continua [...], a los ciudadanos les cuesta imaginarse alternativas plausibles. En las nuevas democracias, por el contrario, la gente no tiene motivos para compartir ese supuesto.<sup>4</sup>

Sabemos muy poco del funcionamiento del sistema político democrático argentino en sus inicios, pero su legado persiste y ha marcado el estilo de la política durante varias generaciones. La Unión Cívica Radical, que dominó el momento inaugural de la democracia, sigue siendo un factor clave en política, y los peronistas, sus principales rivales, se ven como los verdaderos herederos de las tradiciones radicales. Por ejemplo, el logo de la campaña presidencial de 2002 del candidato peronista Adolfo Rodríguez Saá incluía una fotografía de Hipólito Yrigoyen, la figura preponderante del radicalismo durante el período que consideramos, junto con las imágenes del padre de la Patria, José de San Martín, y de Juan Domingo y Eva Perón.<sup>5</sup> El vínculo histórico de los peronistas con los radicales es algo más que mera retórica. Es evidente que Perón tomó del radicalismo gran parte de los elementos de su acercamiento a las clases populares, aunque llevó sus ideas mucho más allá.

Pese a su importancia fundamental, hasta hace poco los investigadores —salvo los de estrecha relación con el partido— evitaron en gran parte los estudios de la Unión Cívica Radical. La situación ha comenzado a cambiar, pero nuestra visión del radicalismo aún sigue estando moldeada en sorprendente medida por la excelente obra precursora de David Rock, escrita hace más de treinta años.<sup>6</sup>

Este libro difiere en varios aspectos de la obra de Rock. En él sostengo que, al abrir el sistema político a todos los ciudadanos varones, los radicales modificaron profundamente la naturaleza de la Argentina. Ese cambio fue menos el resultado de creencias programáticas que de la búsqueda incansable de votos por parte del radicalismo, así como de su misteriosa aptitud para granjearse el respaldo popular. El libro también destaca que la táctica de Yrigoyen de apoyar las huelgas con el fin de cosechar votos tuvo vigencia hasta 1921 y no hasta 1919. Por otra parte, luego de 1921 Yrigoyen siguió tratando de construir un tipo diferente de relación con el movimiento obrero. Además, y en contra del argumento de Rock, mi tesis

es que el patronazgo y el clientelismo no pueden explicar la popularidad de Yrigoyen y los radicales. Esa popularidad surgió del llamado obrerismo, la estrategia adoptada por la UCR para acercarse a las clases populares, y de la imagen del propio Yrigoyen. La devoción popular centrada en este no puede subestimarse. Por añadidura, este trabajo considera con seriedad el gobierno de Alvear, que casi todos los estudios tienden a desdeñar. Podemos así comparar los dos gobiernos y mostrar que hay entre ellos muchas menos diferencias de lo que habitualmente se cree.

El libro se centra en la manera en que la Unión Cívica Radical intentó conquistar apoyo y ampliar su base, especialmente en la ciudad de Buenos Aires. La adopción de esa perspectiva se funda en varias premisas. Más que una organización movida por ideas, el radicalismo tenía su motivación en la esperanza de un éxito electoral. Casi todas sus políticas se basaban en el deseo de cosechar un número creciente de votos. El modo de ir tras esos votos contribuyó a provocar fisuras importantes en la sociedad. La focalización en Buenos Aires se funda en razones prácticas. La Argentina es un país grande de tradición federal. El radicalismo difería mucho de provincia en provincia, aunque algunas características se mantenían constantes. La ciudad de Buenos Aires era y es el centro del poder y lo que pasa en ella tiene una repercusión exagerada en el resto del país. Por ejemplo, en 1930 la derrota radical en las elecciones legislativas de Buenos Aires pesó claramente más que los respetables resultados del partido en el resto del país; ese hecho contribuyó a llevar al golpe que puso fin al experimento democrático.

La era radical comenzó, después de la primera elección presidencial limpia de la historia argentina, con la asunción de Yrigoyen en octubre de 1916, y prosiguió hasta su derrocamiento por los militares en septiembre de 1930. Esa era no es un todo unificado. Los dos presidentes, Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) y Marcelo T. de Alvear (1922-1928), eran muy diferentes. El período que examinamos podría denominarse con igual pertinencia “era de Yrigoyen”; este siguió manteniendo su posición predominante, estuviera o no en la Casa de Gobierno. Se convirtió en una figura de dimensiones míticas con una difundida atracción popular que, hasta cierto punto, es difícil de entender más de setenta y cinco años después. Alvear, aunque llegó a ser presidente porque Yrigoyen lo eligió como su candidato, trató en una medida limitada de escapar a su influencia. Sin embargo, no logró granjearse una amplia popularidad ni proponer políticas claras.

La literatura tradicional dedicada a Yrigoyen no consigue explicar de qué manera construyó este un respaldo abrumador de grandes sectores de la población. El uso diestro del patronazgo es simplemente insuficiente para generar el fervor popular que lo rodeaba. El hecho solo puede explicarse mediante un examen profundo de las causas de la atracción popular que Yrigoyen despertaba y el modo en que la construyó. Como los historiadores han ignorado en buena medida a Alvear, su presidencia puede verse casi como una página en blanco. No obstante, Alvear intentó efectivamente movilizar el apoyo popular de una manera que no siempre se ajusta a su imagen tradicional.

Conforme a su concepción original, este libro iba a concentrarse en la presidencia de Alvear. Suele representarse a este y a quienes rompieron con Yrigoyen como el ala elitista y más conservadora de la UCR. Aunque no carece de cierta validez, esta visión también es engañosa. El respaldo con que contaba Alvear provenía de diferentes elementos del partido, a algunos de los cuales no es legítimo calificar de conservadores. Además, por momentos es difícil llamar conservadoras las políticas de la administración alvearista. Pronto me resultó evidente que debía ver a Alvear en el contexto yrigoyenista. En la conformación del mundo político en el que Alvear actuaba y era juzgado se veía la larga mano de Yrigoyen. Quienes apoyaban al primero lo hacían sobre todo porque se oponían a las tácticas y la personalidad del segundo. Esta obra, en consecuencia, examina a ambos líderes, y lo hace de manera tónica y no puramente cronológica.

El eje central del libro es el empeño puesto por los radicales en la búsqueda de votos. En 1912, con la sanción de la ley Sáenz Peña, que limitaba la posibilidad del fraude electoral, la concurrencia a las urnas se convirtió para los políticos en el acto fundamental al que debían su legitimación. Aun los conservadores defendían la importancia de votar. En el debate sobre la reforma electoral, Ramón J. Cárcano sostuvo: “La prueba [...] ahí está en Santa Fe, que ofrece el más grande y noble espectáculo de la democracia. Nadie falta de las urnas. Todos están combatiendo virilmente por sus ideales; hasta el partido revolucionario avanza al comicio sin más armas que su voto, con los alientos comunes de la fe y de la esperanza”. En 1912, en un mensaje al Congreso, el presidente Roque Sáenz Peña citaba unas palabras de Carlos Pellegrini: “La generación que logre sacar al país de su sopor y encaminarlo a las urnas, le habrá prestado servicio tan trascendente

como el de su independencia”. Durante los primeros años del período radical, al menos, casi todos los grandes actores políticos creyeron en la legitimidad conferida por el voto. Como ha argumentado Ana María Mustapic, Yrigoyen se veía como ejecutor del mandato que le había dado el pueblo. La Buenos Aires de las décadas de 1860 y 1870, tan brillantemente descrita por Hilda Sabato, y donde la legitimidad provenía en gran parte de la sociedad civil y sus demostraciones públicas de apoyo, había cambiado. Hacia 1916 el porcentaje de varones adultos extranjeros —que no tenían derecho al voto— había disminuido, mientras que el de los hombres de nacionalidad argentina que sí votaban había experimentado un considerable crecimiento. Las elecciones se habían convertido en ejercicios significativos que, al ser una demostración de popularidad, conferían legitimidad.<sup>7</sup>

Los radicales siguieron organizando manifestaciones, muchas de las cuales tenían como objetivo final las elecciones, pero dedicaban sus mayores esfuerzos a acrecentar el entusiasmo de potenciales votantes y descorazonar a la oposición. Lo hacían en una época de florecimiento de la sociedad civil, cuando se constituían organizaciones de todo tipo, desde sindicatos hasta asociaciones vecinales y clubes de fútbol. Pese a las depresiones económicas, el país era relativamente próspero y, salvo durante la Primera Guerra Mundial, atraía inmigrantes.

Para comenzar a entender por qué fracasaron en la Argentina los ulteriores experimentos democráticos es preciso entender por qué se derrumbó el primero. Aunque está claro que es imposible presentar una serie completa y definitiva de razones, es posible examinar algunas de ellas. Una razón clave fue a no dudar la renuencia o, al menos, la ineptitud para fijar reglas claras del juego y respetarlas. Algunos sectores de las elites objetaban que la clase media los gobernara. También es muy importante la incapacidad radical para aceptar la legitimidad de otros partidos políticos, como lo era su adhesión constante al liderazgo de una sola figura, Hipólito Yrigoyen. Esta dependencia con respecto a una persona contribuía a limitar los resultados potenciales, pero, igualmente importante, el personalismo llevaba a depender de individuos y no de leyes e instituciones. Por ejemplo, los radicales nunca hicieron esfuerzos para burocratizar sus relaciones con el movimiento obrero; preferían apelar a las relaciones personales. También descuidaron la construcción de burocracias eficientes.<sup>8</sup> Los problemas coyunturales tuvieron asimismo un papel clave: la Depresión, la endeble sa-

lud de Yrigoyen, la fractura de la unidad partidaria y la incapacidad de los adversarios del líder radical para plantear desafíos electorales serios.

Al enumerar las deficiencias de los radicales es importante recordar que la suerte cuenta. De no haber sido por la Depresión y sus enormes consecuencias económicas y sociales, es muy posible que el partido hubiera logrado superar la serie de crisis que contribuyeron a su derrocamiento en septiembre de 1930.

Es necesario ser cuidadosos y no exagerar las fallas del radicalismo en el emprendimiento democrático. Como Alan Knight ha señalado recientemente, aun el paradigma de las democracias liberales en esa época, los Estados Unidos, tenía graves deslices. El temor rojo y la violencia laboral marcaron la era. En la Argentina, esa misma violencia, aunque se trata sin duda de una gran tacha, es un producto de fuerzas históricas similares.<sup>9</sup> Esto no significa que careciera de repercusiones, pero es preciso tener presente el contexto cuando observamos los problemas de la democracia en la época. De manera similar, la enorme magnitud del patronazgo practicado por los radicales no debe verse necesariamente como algo anormal para las democracias de esos tiempos.

Este estudio pondrá en evidencia que, a pesar de varias masacres con centenares de muertos (la Semana Trágica de 1919 en Buenos Aires y la matanza de peones rurales en la Patagonia en 1921-1922, hechos que se examinan en el capítulo 5), los gobiernos radicales cosecharon un significativo apoyo popular, que con frecuencia se manifestó con extremo fervor. Los radicales disfrutaron de una oportunidad especial para configurar las reglas relacionadas con la movilización de ese apoyo popular: las elecciones limpias solo fueron la norma a partir de la sanción de las reformas electorales en 1912 (ley Sáenz Peña). Con anterioridad, la búsqueda del respaldo popular no era una parte vital del proceso electoral. La importancia psicológica del establecimiento de elecciones limpias no debería subestimarse. Pierre Rosanvallon ha sostenido que en Francia el sufragio universal transformó la sociedad.<sup>10</sup> La manera de movilizar el apoyo popular sirvió ulteriormente de modelo a otros polítics.

Uno de los ejes claves será el de las relaciones del gobierno con los sindicatos. Estos se convirtieron en un mecanismo importante por medio del cual los radicales procuraban movilizar el respaldo en su favor. Además, el lector podrá ver así con mayor claridad la naturaleza del gobierno y su

modo de actuar en lo referido a una importante cuestión social. Si bien las relaciones con los sindicatos nunca se definieron a través de una ley y siguieron siendo muy vagas, las había y eran más complejas de lo que han sostenido otros autores. La ideología nunca caracterizó el interés de los radicales por el movimiento obrero. El radicalismo jamás enunció ningún objetivo claro más allá de la vaga doctrina del obrerismo, una preocupación declarada por el mejoramiento de la clase obrera, que tenía matices paternalistas. El concepto se examinará con mucho más detalle en los próximos capítulos. Un objetivo claro, aunque por lo común no declarado, era la conquista de un apoyo popular que luego se transfiriera a la arena electoral. Juan Domingo Perón desplegó estrategias similares en la década de 1940. Sin embargo, se basó sobre un modelo existente en un país más industrializado y persiguió sus objetivos con mayor intensidad y éxito.

Los radicales invocaban el nacionalismo e identificaban a su partido con la nación misma. Eran la única encarnación del bien. Y construyeron en torno de Yrigoyen lo que casi podría llamarse un culto de la personalidad. Pero, a despecho de su nacionalismo, también buscaban atraer a las comunidades de inmigrantes.

Si bien crearon un nuevo estilo político, los radicales también apelaban a métodos tradicionales para ganar el apoyo popular. El clientelismo, una práctica de larga data, se desarrolló aún más. El otorgamiento de puestos de trabajo se utilizaba como una recompensa política. El partido y sus jefes también contribuyeron a garantizar comida barata (el llamado pan radical), juguetes para los niños y una atención médica gratuita o de bajo costo. Por medio del patronazgo, crearon maquinarias bien aceitadas en diferentes regiones del país, sobre todo en Buenos Aires. Aunque esas actividades generaban gratitud y lealtad, es dudoso que pudieran hacer algo más. Había un acuerdo mutuo —apoyo político a cambio de favores—, pero las clases populares tenían muchas alternativas a las que entregar una apasionada lealtad. Las fuerzas políticas rivales también utilizaban tácticas similares con mucho menos éxito.

El clientelismo no era el único mecanismo tradicional que se ponía en juego. La policía siguió desempeñando un papel crucial en el mundo político, como un paralelo con las prácticas tradicionales en el campo, donde el poder de policía y la actividad política siempre se habían combinado. Los jefes policiales se convirtieron en los principales contactos con los sin-

dicatos. Esto reflejaba la tendencia de los radicales a mantener las cosas en un nivel personal, una característica que, si bien mucho más común en los gobiernos de Yrigoyen que en el de Alvear, siguió siendo constante.

La maquinaria política de los radicales les permitía montar grandes concentraciones y desfiles centralizados, pero también realizar actividades políticas en cada uno de los barrios de Buenos Aires. Las elecciones se transformaron en espectáculos populares. La retórica radical contribuyó a cosechar apoyo para el partido. Los radicales representaban a la nación: se pronunciaban a favor de las elecciones limpias y el nacionalismo. Aunque se movían dentro de un sistema democrático, toda oposición era para ellos antipatriótica. Solo ellos entendían la nación y luchaban por su progreso. El radicalismo construyó una visión del sistema político en la que se presentaba como el verdadero representante del pueblo; las fuerzas de la oposición eran el otro. Esta visión del mundo político, si bien no carecía de precedentes en la Argentina, tornó difícil la continuidad de la democracia, en especial cuando los radicales se vieron ante la posibilidad cierta de dominar todos los poderes del Estado, como ocurrió hacia 1930.

## La estructura del libro

El capítulo 1 presenta el contexto político y económico del período 1916-1930. Bosqueja la cultura política de la cual surgió el radicalismo. También examina brevemente la naturaleza de Buenos Aires y sus ciudadanos. Además, expone a grandes rasgos las características de los gobiernos radicales y de la economía entre 1916 y 1930.

El capítulo 2 examinará los intentos de los dos presidentes y la Unión Cívica Radical de forjar sus imágenes y, en general, su modo de construir apoyo popular. Para Yrigoyen esa construcción se convirtió en una tarea central a medida que creaba una imagen —para muchos, al menos— casi de santo secular que se preocupaba intensamente por quienes eran menos afortunados. No solo llegó a representar la nación, sino que en opinión de muchos también era el partido. La situación planteaba un serio problema para algunos miembros del partido que aspiraban a tener un papel más independiente. Alvear proyectó una imagen mucho más estirada y nunca