

## **Poder legislativo y democracia electoral. Santa Fe, 1912-1930**

**Darío Macor**

CONICET-UN del Litoral  
Argentina  
macordario@gmail.com

**Susana Piazzesi**

UN del Litoral  
Argentina  
susanapiazzesi@gmail.com

### **RESUMEN**

En este trabajo se pone el foco en el ámbito legislativo de un espacio subnacional, la provincia de Santa Fe, en el período de democratización electoral que se abre con la sanción, a nivel nacional, de la ley electoral Sáenz Peña, en 1912, y culmina con el primer golpe de estado en la Argentina. A lo largo de estos años en que la provincia estará gobernada por el partido radical interesa analizar: 1. la composición de la legislatura tratando de establecer en qué medida el personal político circula, se renueva o si lo que predomina es la presencia de una elite política que insiste en la permanencia en sus bancas a lo largo del período en estudio; 2. los principales temas de la agenda legislativa; 3. la permeabilidad de la institución legislativa y sus miembros a los conflictos sociales y políticos de esos años.

**Palabras clave:** Radicalismo; Santa Fe; legislatura; profesionalización política.

### **ABSTRACT**

This paper puts the focus on the legislative front of a subnational state, the province of Santa Fe, in the period of electoral democracy that opens with the sanction, nationally, of Sáenz Peña electoral law in 1912, and culminates with the first coup in Argentina. Throughout these years the province will be governed by the Radical Party want to analyze: 1. the composition of the legislature trying to establish to what extent the political staff circulates, is renewed or if what prevails is the presence of a political elite that insists on remaining in their seats throughout the study period, 2. major legislative agenda items 3. permeability of the legislative institution and its members to the social and political conflicts of those years.

**Key words:** Radicalismo; Santa Fe; legislature; political professionalization.

### **INTRODUCCIÓN**

En 1912 el Congreso Nacional sanciona la ley electoral promovida por el presidente Roque Sáenz Peña, consagrando el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio. El sistema político nacional se reconfigura

con la vigencia de las nuevas reglas de juego y la incorporación del Partido Radical a la competencia electoral, con lo que termina de instalarse a las urnas como fuente de legitimidad del poder político en Argentina.

Se trata de una ley nacional destinada a regir las elecciones de electores de presidente, diputados nacionales y senadores por la capital federal, que se inscribe en un proceso reformista promovido por un grupo perteneciente al mismo régimen oligárquico que gobernó la Argentina desde 1880 y que busca, con esta ley, renovar su legitimidad para garantizar su continuidad en el poder. Como es sabido, más allá de la intencionalidad de quienes impulsan la reforma, la instauración de la democracia electoral tendrá como resultado el fin de la dominación oligárquica en Argentina con el triunfo del Partido Radical, en las elecciones presidenciales celebradas en 1916. A partir de ese año el Radicalismo se demostrará imbatible en las urnas, reteniendo el poder hasta 1930 cuando un golpe militar da por concluido el ensayo de democratización.

En la literatura que se ocupa de la esfera nacional hay coincidencia en señalar que en el período abierto por la reforma de 1912, el Congreso Nacional fue ganado por una especie de parálisis, aunque los autores difieren a la hora de explicar los motivos de esta situación. Para Tulio Halperin Donghi el proceso de democratización había sumido a los legisladores en una suerte de desconcierto que afectaba sus certezas:

*[...] mientras la democratización está transformando la vida política argentina, la Argentina y el mundo están sufriendo transformaciones aún más radicales, que han socavado la confianza en las verdades convencionales del mundo de preguerra, sin alcanzar a reemplazarlas del todo por otras nuevas. Por eso no sorprende que los legisladores entiendan bastante imperfectamente los cambios que la democratización está introduciendo en el contexto en que deben moverse, y no siempre estén seguros de que ellos sean consecuencia normal de la instauración democrática<sup>1</sup>.*

Se ha interpretado también esa parálisis del legislativo nacional como una consecuencia de la multiplicidad de partidos que desde 1912 conviven en ese ámbito. Esta heterogeneidad haría más difícil los consensos, a lo que se sumarían los conflictos intra partidarios que encuentran en el poder legislativo un ámbito de expresión. Revisando las interpretaciones historiográficas referidas al Congreso Nacional, Marcela Ferrari apunta que éstas:

---

<sup>1</sup> Halperin Donghi, 1999: 155.

[...] explican esa parálisis parlamentaria a partir de las características del espacio político. Peter Smith y Darío Cantón han señalado que la diversidad partidaria en las cámaras, resultante de la ampliación democrática, pudo haber llevado a un diálogo saludable entre quienes representaban un paisaje social más diverso que en tiempos del orden conservador. Pero sin embargo, según el primero, la intensidad de los enfrentamientos intra e inter partidario hizo del parlamento un órgano incapaz de instrumentar la legislación necesaria para conducir el país, mientras que, para el segundo, las elites políticas pusieron los intereses partidarios por encima de las necesidades del conjunto de la nación. De ese modo, el Poder Legislativo desempeñó un papel más relevante para articular problemas que para resolverlos. Cantón, preocupado por las causas de la inestabilidad política en la Argentina, sostuvo que la falta de aceptación de los elementos nuevos por parte de los sectores acostumbrados a ocupar el poder estuvo en la base del fracaso de la primera experiencia democrática<sup>2</sup>.

Completando aunque sin agotar este sumario de reflexiones sobre el parlamento, Ana María Mustapic en su estudio sobre el congreso nacional entre 1916 y 1922, a través del análisis de dos “figuras” establecidas por la Constitución Nacional de 1853 como lo son la intervención federal y la interpelación parlamentaria a los miembros del poder ejecutivo, afirma que “el proceso de democratización argentino no tuvo en sus comienzos una identidad bien definida [...] Los principales protagonistas políticos del periodo sostuvieron visiones opuestas acerca del régimen democrático deseable”<sup>3</sup> y son precisamente esas visiones o conjunto de creencias del gobierno radical por un lado y de la oposición en el congreso nacional por el otro las que para Mustapic están “en el centro del conflicto político-institucional que dominó la relación entre ambas ramas de gobierno”. Es ese conflicto, “en el que estaba en juego la distribución del poder político, (el que) afectó los mecanismos constitucionales, poniendo a prueba su flexibilidad pero al precio de crear profundas tensiones en el sistema político”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Ferrari, 2008: 57.

<sup>3</sup> Mustapic, 1984: 87.

<sup>4</sup> Ibidem: 89.

En la provincia de Santa Fe, ya en 1912 y en el clima generado por la reforma política nacional, el Radicalismo decide levantar la abstención electoral y competir por la gobernación. El triunfo en las urnas le permite alcanzar el poder ejecutivo provincial dando inicio a un largo predominio que se extenderá hasta 1930. En ese período las fuertes disidencias que atraviesan al partido en la provincia terminan fracturando a la organización en distintas facciones que compiten entre sí y se alternan en el gobierno. Este comportamiento va diseñando y condicionando un sistema partidario en el que la competencia principal se entabla dentro de las fronteras del Radicalismo, situación facilitada por la ausencia de un partido conservador capaz de competir exitosamente por el poder político provincial, como sí ocurre en los distritos de Córdoba y Buenos Aires. El Partido Demócrata Progresista (PDP) –proyección de la Liga del Sur–, pensado bajo el liderazgo de Lisandro de la Torre como el partido orgánico de una derecha moderna, no logra alcanzar una penetración territorial en el conjunto de la provincia que le permita presentarse como una alternativa cierta al Radicalismo predominante. En un contexto con estas características, en la casi totalidad de los dieciocho años de este ensayo de democratización, la competencia por el poder se da entre los diferentes Radicalismos que compiten al cobijo de una misma identidad política.

Hemos analizado en trabajos anteriores el escenario electoral santafesino en este período, con el objetivo principal de reconstruir la dinámica política a la luz del contexto abierto por la reforma electoral<sup>5</sup>. Aquí ponemos el foco en el escenario legislativo que, como señala Angelo Panebianco, es junto al electoral territorio exclusivo de los partidos<sup>6</sup>. En ese marco nos proponemos analizar la composición de la legislatura, tratando de establecer en qué medida el personal político circula, se renueva, o si lo que predomina, en cambio, es la presencia de una elite política que permanece en sus bancas a lo largo del período en estudio. Interesa a la vez, reconstruir el funcionamiento de la legislatura y los temas de su agenda, todo esto en el espejo de una sociedad movilizadora como consecuencia de la impactante transformación que vive la Argentina y en especial la región pampeana en esos años.

---

<sup>5</sup> Macor y Piazzesi 2010; Piazzesi, 2009.

<sup>6</sup> Panebianco, 1995.

## LA ORGANIZACIÓN DEL ESCENARIO LEGISLATIVO

El poder legislativo en la provincia de Santa Fe, según lo establece la Constitución de 1900/1907, es bicameral<sup>7</sup>. La cámara de diputados la componen miembros elegidos directamente por el pueblo de cada distrito – los 19 departamentos en que se dividía administrativamente la provincia constituían los distritos electorales– y, a igual que sucede en el ámbito nacional, su número se determina sobre la base de la cantidad de habitantes de los mismos<sup>8</sup>. Para la segunda década del siglo XX la cámara de diputados cuenta con 41 miembros y predominan en la asignación de bancas los departamentos con uno o dos diputados: ocho departamentos tenían un diputado, siete tenían dos, tres departamentos tenían tres diputados –entre los que se encontraba La Capital–, y sólo uno, Rosario, con diez diputados. Para ser diputado era necesario tener como mínimo veintidós años y ser ciudadano argentino con un año de residencia inmediata en la provincia –requisito este último no exigido para los nativos en ella–. Los diputados duraban cuatro años en sus cargos y la cámara se renovaba por mitades cada dos años. Las prescripciones electorales establecían que las bancas se asignaban a simple pluralidad de sufragios.

En la cámara de senadores el criterio de distribución de bancas es diferente: un senador por cada departamento elegido por el pueblo (de cada departamento) a simple pluralidad de sufragios. Para ser senador se requería tener treinta años o más y las demás condiciones establecidas para ser diputados. Los senadores duraban en sus cargos cuatro años y la cámara se renovaba por mitades cada dos.

Ambas cámaras sesionaban entre el 1° de abril y el 30 de junio. Podían ser convocadas a sesiones extraordinarias o prorrogar sus sesiones por tiempo limitado, en virtud de un decreto del poder ejecutivo. Para funcionar necesitaban mayoría absoluta<sup>9</sup>, pero podían reunirse aunque no

---

<sup>7</sup> El sistema bicameral en la provincia se remonta al siglo XIX, cuando se sanciona en 1872 una nueva constitución provincial a partir de la cual se abandona el sistema unicameral. En un principio la nueva cámara de senadores estaba compuesta por dos senadores por cada departamento, cifra que más tarde, en 1890, se reduce a uno por departamento.

<sup>8</sup> La proporción fijada por la Constitución de 1900 -07 es de un diputado cada quince mil habitantes o fracción que no baje de cinco mil.

<sup>9</sup> La mayoría se constituye en la cámara de diputados con 22 miembros sobre un total de 41 y en la cámara de senadores con 11 senadores sobre un total de 19. La asamblea legislativa necesita 33 legisladores para sesionar.

alcanzaran este número a los efectos de acordar medidas para lograr la asistencia de los legisladores.

La Constitución fijaba en su artículo 53 una “compensación” para los legisladores que no podía “exceder los cinco mil pesos nacionales al año”, se establecía que la misma sería percibida mensualmente y “en la proporción que corresponda según el número de sesiones ordinarias que se celebren”. Se fijaba además que durante los meses de receso de las cámaras el pago se haría “mensualmente y por cuotas uniformes”<sup>10</sup>.

El hecho de que la actividad legislativa sea remunerada abona el proceso de profesionalización de la política, y en Santa Fe reconoce antecedentes que datan de 1883 cuando con el título de compensación por servicios se incorporó a la Constitución de ese año<sup>11</sup>. En la Constitución vigente, a diferencia de la de 1883, se mencionan cifras y se establece que se pagará mensualmente, incluso los meses en que no sesionaban las cámaras<sup>12</sup>.

Como ha señalado Michel Offerlé:

*[...] no hay más de tres maneras de hacer de la política la única actividad principal: 1. disponer de una fortuna personal (reclutamiento llamado plutocrático) o prestada, o ser remunerado por un tutor. 2. Ser miembro permanente de una organización partidaria. 3. Vivir de una o varias dietas de la función electiva*<sup>13</sup>.

En Francia, apunta Offerlé, la dieta fue adoptada para asegurar la independencia de los constituyentes del poder real en 1789. A lo largo del siglo XIX fue derogada durante los regímenes monárquicos y restablecida en tiempos de la República<sup>14</sup>. En otros países europeos su implementación será más tardía, como en Gran Bretaña que lo hace recién hacia 1911. En Argentina, el proceso de profesionalización de la política, que incluye la

---

<sup>10</sup> Busaniche, 1943: 16.

<sup>11</sup> La Constitución Provincial de 1883, en su artículo 72 establecía que “los miembros del Poder Legislativo recibirán del Tesoro Público una compensación por sus servicios que no podrá alterarse sino por dos tercios de votos de cada cámara al dictarse la ley de presupuesto”.

<sup>12</sup> La cláusula que establecía una relación entre la dieta y el número de sesiones realizadas carece de vigencia en la práctica.

<sup>13</sup> Offerlé, 2011: 90.

<sup>14</sup> Desde 1870 los parlamentarios franceses cobraron una dieta a excepción del régimen de Vichy (1940-1944). Cf. Offerlé, 2011.

remuneración de la actividad, adquiere mayor impulso a partir de la instalación del congreso constituyente de 1852<sup>15</sup>.

Volviendo al ámbito provincial, interesa saber en qué medida la retribución percibida por los legisladores les permitía vivir de la política. En las leyes de presupuesto del Estado provincial entre 1911 y 1927, se asigna una suma de 6.000 pesos al año a cada legislador<sup>16</sup>. Resulta interesante ponderar estos 500 pesos mensuales, a partir de su comparación con otros cargos ya sea del ámbito provincial o nacional. El sueldo del gobernador de la provincia de Santa Fe, por ejemplo, era de 2.500 pesos mensuales; el de un secretario de la cámara de senadores 500 pesos; el de un taquígrafo de primera clase, de esa misma cámara, era de 300 pesos y el de segunda 200<sup>17</sup>; el correspondiente a la categoría más baja del escalafón de empleado público 150<sup>18</sup>. En el plano nacional la dieta legislativa era de 1.500 pesos mensuales<sup>19</sup>, mientras el sueldo del presidente de la nación, según el diario *Santa Fe*, alcanzaba en el año 1917 los 6.000 pesos mensuales<sup>20</sup>.

En el transcurso de estos dieciocho años de gobiernos radicales en la provincia, no hay mayores variaciones en las remuneraciones de los legisladores. Los aumentos de presupuesto para ambas cámaras<sup>21</sup> están destinados a la ampliación del personal administrativo y ordenanzas. La creación de puestos de trabajo contribuye a fortalecer el proceso de profesionalización de la política más allá de quienes ocupan los cargos electivos<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Ver al respecto Lanteri (2011), en especial el apartado donde se analiza la situación de los "alquilones".

<sup>16</sup> *Santa Fe*, 28-12-1916. La dieta de los legisladores santafesinos coincide con la de sus pares de otras provincias, como por ejemplo Entre Ríos. *Santa Fe*, 06-10-1924.

<sup>17</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe* (en adelante DSCDPS), 1913: 132.

<sup>18</sup> *Santa Fe*, 10-03-1917.

<sup>19</sup> Ferrari, 2008: 53. La autora aclara que la dieta de los legisladores nacionales es alta si se la compara con los 140 pesos que percibía un ordenanza del Congreso Nacional en 1920.

<sup>20</sup> *Santa Fe*, 02-04-1917.

<sup>21</sup> El presupuesto total de la cámara de senadores es de \$186.180 en 1911, \$195.780 en 1914, \$228.480 en 1923, \$258.980 en 1927. El presupuesto de la cámara de diputados es de \$315.960 en 1911, de \$316.320 en 1914, de \$ 410.760 en 1923 y de \$473.760 en 1927. Agradecemos estos datos a Mariana Tettamanti.

<sup>22</sup> En este punto es oportuno recordar la reflexión de Max Weber acerca de que hay una estrecha relación entre la profesionalización de la política y "la proliferación de

Con excepción de la actividad docente, el cargo de legislador era incompatible con otro empleo en cualquiera de los poderes del Estado provincial, como también en el ámbito municipal o nacional<sup>23</sup>. Los trabajos “en comisión” del gobierno nacional, provincial o municipal sólo podían ser aceptados *ad honorem* y con el permiso de la cámara que correspondiera. Aunque formuladas taxativamente estas incompatibilidades no siempre se respetaban. Se da el caso, por ejemplo, de “Los señores Lagos y Constanti (pertenecientes al Partido Demócrata Progresista) (que) detentaban dos representaciones legislativas al mismo tiempo: senadores provinciales y diputados nacionales<sup>24</sup>”. Al momento no estamos en condiciones de avanzar en explicaciones acerca de estas dobles funciones, si eran debidas a la falta de dirigentes para ocupar esos cargos, o por razones que tienen que ver con el poder que detentaban los involucrados al interior de las organizaciones partidarias. En cualquier caso, hasta donde sabemos, no constituían la regla.

La mayoría de los legisladores provinciales no se reconocían como políticos de tiempo completo. Así se desprende del intercambio de opiniones que se produce a la hora de fijar los días de sesiones. El diputado por el departamento Rosario de la UCR, Culaciati propone sesionar los días viernes y sábado “porque la mayoría de los componentes de esta honorable cámara tenemos que atender nuestros estudios o casas de comercio”. Como eran tres las sesiones establecidas por reglamento: “En estos dos días podríamos celebrar las tres sesiones y quedar terminada nuestra labor para el domingo, sin perjuicio de que para el caso de tratarse el presupuesto u otra ley importante y extensa podamos tomar también el día siguiente, es decir el domingo<sup>25</sup>. Situación que se repite años más tarde cuando se mociona para sesionar sábados y domingos, “debido a las ocupaciones de los señores diputados, que han hecho de que no puedan responder con puntualidad a los días fijados en el período ordinario por la cámara<sup>26</sup>”.

Las voces que se destacan en estas sesiones son las de aquellos que no residen en la ciudad capital, ya que eran los que debían afrontar los

---

los empleos burocráticos en las sociedades contemporáneas”. De ahí que “para Weber se podría incluir en la categoría de profesionales de la política a los que sin ser diputados viven de los recursos controlados por las organizaciones políticas....”. Lagroye, 1993: 228.

<sup>23</sup> En la provincia de Buenos Aires no existían incompatibilidades entre los cargos legislativos provinciales y los municipales. En 1912, por ejemplo, con 42 intendencias en la provincia, 16 jefes comunales eran a la vez diputados o senadores provinciales. Mustapic, 1987: 14.

<sup>24</sup> *Santa Fe*, 26-07-1920. Estos diputados renuncian finalmente a la legislatura provincial al año siguiente, *Santa Fe*, 17-12-1921.

<sup>25</sup> *DSCDSF*, sesión del 20-05-1912.

<sup>26</sup> *DSCDSF*, 1914: 3.



gastos de traslado y los que demandaba su estadía en la ciudad<sup>27</sup>. En ese contexto, los horarios del ferrocarril eran un dato a considerar a la hora de fijar los días y horarios de reuniones.

Hasta aquí, podría concluirse que la dieta percibida por los legisladores provinciales está lejos de considerarse como alta en relación a otros cargos políticos. La misma representaba un tercio de lo que percibían los legisladores nacionales y un quinto del sueldo del gobernador. Mas si la comparación se hace con otros empleos estatales en la mayoría de los casos es mayor.

En estos primeros años de democratización electoral, muchos de los legisladores parecen deber su lugar en el ámbito político más a sus recursos personales, provengan éstos del campo económico, social, o intelectual, que a los recursos colectivos de la organización<sup>28</sup>. En este sentido, los cargos políticos serían, en lo fundamental, una prolongación del estatus social de sus portadores<sup>29</sup>. Aunque a la vez, sobre todo en el caso del Radicalismo, tienen importancia los incentivos colectivos que provee la organización, para decirlo en términos de Panebianco<sup>30</sup>.

En este marco conviene recordar aquí que muchas veces las campañas electorales eran costeadas por los mismos candidatos, y en algunos partidos los candidatos debían aportar una suma de dinero que estaba en relación con el cargo que disputaban<sup>31</sup>. Un suelto periodístico, por ejemplo, hace mención en forma condenatoria a los mecanismos de selección de los candidatos a cargos electivos por parte de las organizaciones partidarias: “la elección de candidatos a legisladores (se hace) entre los más adinerados de sus afiliados. En realidad en la gran mayoría de los casos las representaciones legislativas se subastan”<sup>32</sup>.

## **CIRCULACIÓN Y RENOVACIÓN DEL PERSONAL POLÍTICO**

La llegada del Radicalismo al poder provincial introduce cambios fácilmente perceptibles. Al menos así lo quiere mostrar la prensa cuando contrasta la inauguración del período legislativo a cargo del nuevo gobernador con el “viejo régimen”, donde “los legisladores concurrían de

---

<sup>27</sup> *DSCDSF*, 1913: 5 y 39.

<sup>28</sup> Gaxie, 2004: 77.

<sup>29</sup> Offerlé, 2004.

<sup>30</sup> Panebianco, 1995.

<sup>31</sup> Los candidatos del partido de gobierno podían tener en este caso la ventaja de disponer de los recursos estatales.

<sup>32</sup> *Santa Fe*, 15-10-1917.

gran etiqueta". Ahora el paisaje es diferente, lo que prevalece son "los jaquets, trajes de paseo y las galeras de copa alta, matizadas con los chambergos frágiles y cómodos"<sup>33</sup>.

En lo que sigue haremos una aproximación a la morfología de ese cuerpo legislativo que veía alterada su anterior uniformidad ante el protocolo, expresión de los nuevos contenidos políticos partidarios y sociales de sus integrantes.

Después de las elecciones de marzo de 1912, en las que el Radicalismo gana la gobernación de Santa Fe, la composición de la legislatura da cuenta de los cambios, sobre todo en la cámara de diputados, donde la UCR tendrá mayoría con 24 de las 41 bancas<sup>34</sup>, quedando las restantes repartidas entre la Liga del Sur<sup>35</sup> (10) y la Coalición (7) que reúne a los sectores conservadores que habían detentado el poder en la provincia en los años anteriores. En el senado provincial los cargos están más repartidos: 6 bancas la UCR, 6 la Coalición, 5 la Liga del Sur, 1 el Partido Constitucional<sup>36</sup> y una última banca que quedó en manos de los Independientes<sup>37</sup>.

En las elecciones de 1914 para la renovación parcial de las cámaras, de las 21 bancas de diputados que debían renovarse<sup>38</sup>, 18 conquista la UCR (cuatro más de las que había puesto en juego); 2 la Liga del Sur (perdiendo 3 bancas en la renovación), y la restante el Partido Independiente. El Radicalismo consigue así ampliar su representación en desmedro de la Liga del Sur y los conservadores. En el senado, de las 6 bancas a renovarse la UCR obtiene 4, repartiéndose las dos restantes entre la Liga del Sur y el Partido Independiente.

En los años siguientes, las elecciones legislativas confirman el predominio Radical en la legislatura santafesina, y al mismo tiempo comienzan a dar cuenta de las divisiones del partido gobernante, situación

---

<sup>33</sup> *Nueva Época*, 29 y 30-05-1916.

<sup>34</sup> Las elecciones de 1912, en la provincia, son de apertura por lo que se ponen en juego todos los cargos electivos.

<sup>35</sup> La Liga del Sur es un partido local con arraigo principalmente en el sur de la provincia., fundado en 1908 y que reconocía como su principal referente a Lisandro de la Torre. En 1914 pasa a conformar el Partido Demócrata Progresista que se organiza en el plano nacional y que mantendrá en la provincia su principal núcleo electoral y organizativo.

<sup>36</sup> El Partido Constitucional se crea en 1910, a poco de ser elegido gobernador Ignacio Crespo, y como respaldo de su figura. Entre sus integrantes se encuentran nombres destacados de la política local como Rodolfo Freyre, Luciano Leiva (ambos ex gobernadores), Ricardo Aldao. Ver: Carrizo, 2012.

<sup>37</sup> Los Independientes forman parte de un grupo escindido de los Constitucionalistas. Cf. Carrizo, 2012.

<sup>38</sup> El Radicalismo ponía en juego 14 bancas; la Liga del Sur 5 y las dos bancas restantes pertenecían a la Coalición que en esta oportunidad no se presenta.

que propiciará un sistema de alianzas electorales cambiantes no sólo al interior de la UCR sino de las fracciones de ésta con la oposición, que en la provincia está concentrada en la Liga del Sur y, luego, en el Partido Demócrata Progresista<sup>39</sup>.

Bajo el común denominador del predominio de la UCR, es posible observar una constante renovación de los legisladores. En diputados, en 1914, de las 20 bancas que se renuevan 16 serán ocupadas por nuevos legisladores<sup>40</sup>; en 1916 de las 21 bancas en juego, 18 serán para nuevos legisladores; en 1918 ingresarán 17 diputados nuevos y sólo tres renovarán sus cargos; en 1920 apenas dos diputados renuevan sus bancas del total de 21 puestas en juego (entre las 19 restantes una es ocupada por Ángel Masjoán quien había sido diputado entre 1914-18 por el mismo departamento, Castellanos, por el que ahora vuelve a ser electo); en 1922 de las 20 bancas que se renuevan, 18 son ocupadas por nuevos legisladores; dos años más tarde de las 21 bancas, sólo un diputado renueva y otra banca será ocupada por Oscar Pini quien había sido diputado entre 1916-1920 por el mismo departamento –9 de julio–; en 1926 sólo tres diputados renovarán sus bancas sobre las 20 que se pusieron en juego<sup>41</sup>.

En el caso de la Cámara de Senadores, entre 1912 y 1928, seis legisladores (de distintos departamentos y partidos políticos) se mantuvieron por más de un período en sus bancas. Tres de ellos de las filas de la Liga del Sur – Democracia Progresista: Gerardo Constanti, representante del departamento San Lorenzo, entre 1912-1916 y 1916-1922; Juan Boero, por el departamento San Martín, entre 1912-1916 y 1916-1920; y Enrique Thedy, por el departamento Caseros, entre 1912-1914 y 1914-1920. Pablo Virasoro, del departamento 9 de Julio, accede al senado en 1912 en nombre

---

<sup>39</sup> A partir de 1916, al calor de la división de la UCR las prácticas acuerdistas cobraron una renovada actualidad. Los Radicales “oficialistas” establecieron acuerdos con referentes del Coalicionismo (*Nueva Época*, 04-03-1916). Por otra parte, los Radicales Disidentes hicieron acuerdos con el PDP en algunos departamentos donde la Democracia Progresista decide no presentar candidatos y ordenar a sus simpatizantes votar por la fórmula Radical Disidente. Ver: Macor y Piazzesi, 2010.

<sup>40</sup> Los cuatro legisladores que renuevan sus bancas son: Francisco Menchaca, del departamento La Capital; Martín de la Peña, por el departamento San Martín; Gabriel Faure, por el departamento Las Colonias, y Marcelino Bayo, del departamento Iriondo.

<sup>41</sup> Entre 1928 y 1930 la provincia tendrá una intervención federal parcial que afectará al poder legislativo y al judicial.

del Partido Constitucional y se mantendrá en la cámara hasta 1920 pero ya como miembro de la UCR. Juan Cepeda es senador por el departamento Constitución, entre 1912-1916 en nombre de la Coalición y a partir de 1916 como representante del Radicalismo. Por último, el senador por San Cristóbal, Moisés Leiva, está en el cuerpo entre 1912 y 1914 como representante de la Coalición, y continuará a partir de este último año y hasta 1920 como representante de la UCR.

Hay también legisladores que alternan su trabajo entre la cámara de diputados y la de senadores. Es el caso de Alcides Greca, legislador Radical del departamento San Javier, que es diputado entre 1912-1916 y senador por ese departamento entre 1920 y 1924. Ángel Ortiz Grognet, del departamento San Martín, que es diputado entre 1914 y 1922 y senador entre 1924 y 1928, en ambos cargos como legislador del PDP.

Por último, tenemos unos pocos dirigentes de extendida permanencia en la legislatura provincial. Es el caso de Luis Mattos, del departamento Caseros y hombre de la Liga del Sur - Democracia Progresista, que ocupará una banca en la cámara de diputados entre 1912 y 1920, pasando luego de ese año y hasta 1926 a representar a su departamento en el senado; y de Simón Carlen, del departamento Garay, que en nombre de la Coalición ocupa una banca como diputado entre 1912 y 1916, y pasa luego (1918-1928) a representar a su departamento en el senado, aunque ahora respondiendo a la UCR.

De lo expuesto se desprende que: 1. hay renovación del personal político en ambas cámaras y que la misma es fluida; 2. los legisladores que renuevan sus mandatos o alternan entre las cámaras de senadores y de diputados, son relativamente pocos; 3. los legisladores que repiten su mandato o pasan a la otra cámara, siempre lo hacen por el mismo departamento, lo que estaría hablando de un poder territorial personal que trasciende las fronteras partidarias; 4. son escasas las carreras políticas legislativas prolongadas<sup>42</sup>. Paralelamente, podemos observar la desaparición del antiguo oficialismo, que controló el poder político provincial antes de 1912. En esa observación, es posible descubrir a importantes dirigentes de esa fuerza reciclados en el nuevo oficialismo Radical.

## **LABOR LEGISLATIVA**

Por diferentes motivos, de los años aquí analizados, la legislatura provincial no sesionará en 1923 y 1925 –la imposibilidad de reunir el quórum necesario para sesionar impide el funcionamiento de las cámaras– y entre 1928 y 1930 –a causa de la intervención impuesta por el ejecutivo

---

<sup>42</sup> Sería interesante completar este cuadro de situación con los cargos legislativos nacionales para tener una aproximación más ajustada del elenco político de la provincia en el período aquí analizado.

nacional al poder legislativo. En el resto de los años, sin llegar al extremo de la paralización, la labor legislativa se desarrolla en un clima en el que las tensiones y conflictos ponen en jaque la realización de las sesiones.

Las sesiones preparatorias, en las que se debían aprobar los diplomas de los nuevos legisladores electos, eran una puesta en escena donde medían sus fuerzas los diferentes grupos. La prensa califica de “juego perverso” el comportamiento del cuerpo legislativo en estas circunstancias:

*Los propósitos de hostilidad que se atribuyen a los grupos políticos de nuestra legislatura, enardecen los ánimos y despiertan pasiones [...] Los radicales nacionales anuncian [...] el posible rechazo de los diputados (radicales) oficialistas [...] y éstos a su vez descuentan la desaprobación de los diplomas de Rodeyro y Centeno, elegidos por Constitución. Ambos grupos cuentan para el mejor éxito de sus maniobras, con el apoyo de los demócratas progresistas de la cámara joven según ellos. En su ceguera no advierten los grupos legislativos que actitudes como la que nos ocupan contrarían el espíritu básico de nuestras leyes y de la democracia que vivimos y desvirtúan la dignidad del sufragio que todos los partidos invocan en sus programas y desconocen en los hechos<sup>43</sup>.*

Era frecuente también que los gobernadores no pudieran leer su discurso en la sesión inaugural del año legislativo por falta de quórum. Con el título “El primer desaire”, el diario *Santa Fe* narra lo sucedido en 1924 cuando el gobernador Mosca no puede leer su mensaje por la ausencia de los mismos legisladores radicales<sup>44</sup>. La falta de quórum paralizaba también

---

<sup>43</sup> *Santa Fe*, 20-03-1917.

<sup>44</sup> *Mosca dispuso para ayer la constitución de la asamblea legislativa a fin de inaugurar el período ordinario de sesiones. Eso dispuso el gobernador pero los senadores resolvieron esta vez no atenderlo en sus deseos. Es el primer desaire de los que aún recibirá el gobernador de sus correligionarios hasta tanto podía ofrecer prebendas y ventajas. Dentro de poco sólo será un ciudadano, y por eso de los catorce miembros del block gubernista en el senado sólo asistieron ocho. Ellos eran los señores Antille, Cabanius, Daguerre, Demarchi, Doldán, Gómez Melitón, Gómez Víctor M. y Questa. En cambio aparte del grupo demócrata faltaron Dutruel, Echazarreta, Gay, Iturraspe, Kaufmann y Ramírez. Los diputados fueron más consecuentes y concurrieron veintidós, número justo para dar el quórum. En conocimiento el gobernador de la falta de número ha querido devolverles la pelota a*

el funcionamiento de las cámaras durante el período ordinario de sesiones. La imposibilidad de alcanzar el número necesario para sesionar lleva a veces a situaciones singulares. En junio de 1923 se genera una situación inédita en la cámara de diputados, a partir de que corría el último mes de sesiones ordinarias y la legislatura de la provincia aún no había logrado reunirse, ni siquiera para renovar sus autoridades.

*Convocados a sesión [...] por el ex presidente de la cámara doctor Freyre, los que entraron a sesionar [...] como presidiera el doctor Freyre, varios diputados desconocieron su autoridad. Éste se retiró enseguida y ordenó que se retiraran los taquígrafos, secretarios, etc. y se desalojara la barra por la policía. La minoría siguió sesionando, eligió las autoridades provisorias de la Cámara, las que enviaron nota al Poder Ejecutivo pidiendo el auxilio de la fuerza pública para compeler a los inasistentes y poder hacer quórum el siguiente día 5. La minoría demócrata entonces, se reunió el día 6 en el local del diario Santa Fe, resolviendo dirigirse también al señor Ministro del interior (del gobierno nacional) haciéndole saber que en la provincia el poder legislativo no funciona por el obstruccionismo oficialista<sup>45</sup>.*

Este problema recurrente de la falta de quórum es visibilizado por la prensa llegando en una oportunidad a publicar un cuadro con los nombres de los legisladores y el número de sesiones a las que asistió cada uno. Luego de la estadística la nota detalla lo que le “costaron” a la provincia las inasistencias de los legisladores:

*La provincia ha pagado en este año por la inasistencia de los legisladores a las 29 sesiones la cantidad de \$ 14.281,25. Dividiendo la dieta, que es de \$ 500, por el número de sesiones a las que durante el mes deben recurrir los legisladores... nos da la cantidad de \$ 31,25 por asistencia a cada sesión. El total de las inasistencias de los legisladores a las 29 citaciones es de 457, (cifra) que multiplicada por el valor de cada una, nos da un producto total de \$ 14.281,25 por el hecho de inasistir a las sesiones, más claro por faltar a su deber<sup>46</sup>.*

---

*los alzados y remitió el mensaje con la nota de estilo para que tuviera entrada y tomara conocimiento la asamblea en la fecha que se celebre. La nueva convocatoria para la inauguración de las sesiones se ha fijado para el próximo sábado 12 a las 11 hs. Santa Fe. 05-04-1924.*

<sup>45</sup> *Revista Argentina de Ciencia Política*, t. XXVI, 06 -06 -1923, pp. 367-368.

<sup>46</sup> *Santa Fe*, 07-09-1920.

En este contexto no resultan extrañas las dificultades que año a año tienen los gobernadores para la aprobación de la ley de presupuesto. A lo largo de estos dieciocho años sólo cuatro leyes de presupuesto serán aprobadas por la legislatura –para los años 1913, 1923, 1926 y 1927<sup>47</sup>.

Más allá de las leyes de presupuesto que forman parte del repertorio de la agenda legislativa de manera rutinaria, pueden apuntarse algunos proyectos o resoluciones que con diferente suerte ocupan a los legisladores locales. En lo que sigue y sin pretender realizar un examen exhaustivo de todos los proyectos presentados daremos cuenta de la labor parlamentaria para luego ponerla en diálogo con los temas y problemas que atravesaban a la sociedad santafesina.

En los primeros años de gestión Radical tienen lugar diferentes iniciativas por parte de legisladores del oficialismo que apuntan a recortar la injerencia de la iglesia católica en el ámbito estatal, con la intención manifiesta de marcar diferencias con el régimen anterior. Entre ellas se cuenta el pedido de incorporación de nuevas fórmulas para el juramento de los legisladores agnósticos o ateos<sup>48</sup>; o el proyecto que propone la anulación del cargo de capellán de gobierno por entender que el mismo “resulta anacrónico” y “no presta ninguna clase de utilidad”. La función de capellán de gobierno “se reduce a formar número en los séquitos oficiales, y nosotros debemos ir suprimiendo de nuestra vida pública todas aquellas costumbres que presentan a *nuestro gobierno con carácter de corte para darle un aspecto más democrático*”<sup>49</sup>. El interés tendiente a democratizar y laicizar ámbitos del Estado se expresará también a través de proyectos de ley como el de educación que promovía la implantación de la enseñanza

---

<sup>47</sup> La primera ley pertenece al gobierno de Manuel Menchaca, la segunda al de Enrique Mosca y los dos últimos al de Ricardo Aldao. Ver al respecto: Tettamanti, 2010, 2011, 2012.

<sup>48</sup> En el ámbito del Congreso Nacional existía desde 1904 una fórmula para los ateos o agnósticos que juraban por la patria. Cf. Ferrari, 2008: 50.

<sup>49</sup> Fundamentos que acompañan la presentación del diputado Radical Alcides Greca. *DSCDSF*, 1912: 54, el subrayado es nuestro.

laica en las escuelas de la provincia<sup>50</sup>, o de la reforma constitucional<sup>51</sup>, ambos malogrados<sup>52</sup>.

A fines de 1912, en sintonía con los cambios impuestos por la ley Sáenz Peña, la legislatura provincial sanciona una ley electoral que adopta el padrón nacional como “registro cívico” en el ámbito provincial, y establece en su artículo 7 que “todo elector tiene el deber de votar en cuantas elecciones provinciales fueren convocadas en su departamento”. Esta normativa viene a completar la adaptación del sistema electoral, considerando que el voto secreto ya estaba vigente en la provincia desde comienzos del siglo XX; aunque con relación a la incorporación de las minorías no se considera la implementación de la lista incompleta manteniendo el sistema de mayoría simple<sup>53</sup>.

En materia laboral entre las primeras iniciativas se encuentra el proyecto del diputado oficialista Alcides Greca tendiente a reglamentar, en el ámbito provincial, la ley nacional referida al trabajo de mujeres y niños. La iniciativa legitimaba la incumbencia de la provincia para legislar sobre la materia, apelando a los fundamentos con los que Nicolás Matienzo acompañó el proyecto homólogo en el Congreso Nacional. Se destacaba allí que las leyes “no pueden asumir la forma unitaria que presentan en Francia, Bélgica, España y otras naciones europeas”, que se suelen invocar como ejemplos en esta materia.

*Si no queremos exponernos a que la Suprema Corte invalide por inconstitucionales las leyes reguladoras del trabajo, es indispensable que ellas se ajusten a la constitución de la Nación, distinguiendo los asuntos de carácter federal y los de fuero provincial. Este procedimiento permitirá además, dar a las leyes mencionadas, cierta flexibilidad que consulte las diferencias regionales y las distintas costumbres y necesidades de nuestras diversas provincias y territorios<sup>54</sup>.*

---

<sup>50</sup> Ver: Carrizo, 2012.

<sup>51</sup> El proyecto de reforma de la Constitución Provincial avanzará hasta redactar una nueva Constitución que será vetada, con argumentos procedimentales, por el gobernador Mosca. Para un análisis explicativo del proceso reformista remitimos a Macor, 1995. Volveremos sobre este punto en el apartado siguiente.

<sup>52</sup> Para un análisis acerca del avance de los sectores católicos y de la iglesia entre fines del siglo XIX y primeros del XX remitimos al interesante artículo de Bertone, 2009.

<sup>53</sup> Ley electoral N° 1721, noviembre 13 de 1912, s/d. Con referencia al voto secreto, el mismo se establece en el ámbito provincial en la Constitución de 1900.

<sup>54</sup> DSCDPSF, 19-04-1913:11-17.



Greca reafirmaba su federalismo y con él el reconocimiento de las diferencias apoyándose en la experiencia de países como Inglaterra que:

*En su ley del 14 de agosto de 1903 reglamentando el trabajo de los niños ha adoptado el sistema de diferenciación regional, encargando a las autoridades locales dictar ordenanzas sobre dichas materias con sujeción a ciertas bases fundamentales y a la aprobación del ministro del interior<sup>55</sup>.*

La reglamentación entonces es una tarea que corresponde a las provincias y para Greca constituye un eslabón esencial para el “éxito” de la ley. *En una ley reglamentaria del trabajo basta una cláusula mal aplicada o una disposición caprichosa para que toda ella resulte contraproducente, originando males en vez del bien que se proponía in mente el legislador. Recuerda que en Francia la ley de retiros obreros, debido a algunas equivocadas disposiciones, fue resistida por los mismos que debían ser beneficiados por ella, y en nuestro país hemos visto fracasar tentativas generosas en materia de legislación obrera por análogas causas. Ejemplo de esto es la ley de descanso hebdomadario que no se aplica con éxito entre nosotros por errores en su reglamentación; y la misma ley que se está presentando ha tenido durante el lapso de tiempo que se la viene aplicando en la Capital Federal sus alternativas, no porque la ley sea mala, sino porque las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento no eran las más indicadas ni las más aptas<sup>56</sup>.*

El proyecto tenía ligeras diferencias con la ley nacional, entre las cuales se destaca: la que establece la jornada legal de ocho horas de trabajo para las mujeres y los menores varones de diez y ocho años, a diferencia de la ley nacional que sólo la adoptaba para los menores de ambos sexos, cuya edad no pase de dieciséis años<sup>57</sup>. El proyecto establecía también la obligación de otorgar a las mujeres un “descanso” durante los

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Según el diputado Greca la jornada de ocho horas rige hacia 1913 en Australia, Nueva Zelandia y los estados de Illinois Colorado, Queensland, Nueva Gales del Sur y otros de los EEUU mientras que Inglaterra, Alemania y Austria tienen la jornada de seis horas para los menores de catorce años que también ha adoptado España, para los que se ocupan en los trabajos industriales. En los EEUU existe además una ley en la que se establece un máximo de ocho horas de trabajo diario para los obreros adultos que se ocupan en obras costeadas por el poder central.

quince días posteriores al parto, debiendo reservárseles el puesto si faltaren durante un término comprendido entre los veinte días anteriores y los treinta posteriores. En este punto la ley nacional sólo obliga a los patrones a reservar el puesto a las mujeres obreras durante los treinta días subsiguientes al parto<sup>58</sup>. Y ligado a esto también se fijaba la obligación de disponer de sala-cunas en las fábricas donde trabajen mujeres con hijos, para que puedan éstas amamantarlos quince minutos cada dos horas como lo establece la ley.

Si bien este proyecto no será aprobado, la forma en que los legisladores piensan estos temas que involucran también la esfera nacional, justifica su mención. Será recién en la década de 1920 y con una legislatura controlada por el Antipersonalismo<sup>59</sup> que se sancionarán un conjunto de leyes del ámbito laboral. Entre ellas la que crea el Departamento Provincial de Trabajo (DPT); la que prohíbe el trabajo nocturno en panaderías, pastelería y otras similares, entre las 21 y las 5 del día siguiente; la que fija medidas de higiene en las fábricas; la que reglamenta la jornada legal de trabajo; la que declara obligatoria la indemnización de accidentes de trabajo; y la de reforma a ley de descanso dominical<sup>60</sup>.

### UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN

En este punto conviene preguntarse por los problemas que atraviesan a la sociedad en estas primeras administraciones Radicales. En líneas generales podemos apuntar que la Santa Fe de la segunda y tercera décadas del siglo XX, es una provincia que ha vivido un notable proceso de crecimiento que transformó su estructura poblacional dando lugar a la conformación de una sociedad de masas, cuyos rasgos distintivos pueden reconocerse especialmente en la vida cotidiana de sus dos principales

<sup>58</sup> Este inciso del proyecto de Greca no es el "ideal", como el mismo legislador lo reconoce: *Lo ideal hubiera sido aceptar las disposiciones del proyecto Palacios que establecía el descanso obligatorio durante los 20 días anteriores al parto y los cuarenta subsiguientes obligando a los patrones a pagar los jornales a las obreras como si hubieran asistido a las fábricas. Pero si esto pudiera aceptarse en principio, en la práctica sus resultados serán contraproducentes pues equivaldría a cerrar las puertas de las fábricas a las mujeres casadas o con hijos como sucedió en Italia, según refería el diputado Cantón a causa de haberse dictado una disposición semejante [...] Sin embargo he creído conveniente, establecer la obligación de un descanso absoluto de quince días pues una mujer después del parto puede considerarse como si estuviera herida, en cuyo organismo se ha producido una especie de traumatismo.* DSCDPSF, 1913, p. 12.

<sup>59</sup> Este conjunto de leyes tendrán como cámara de origen a la de diputados que para ese año 1926, luego de las elecciones de medio tiempo, había quedado conformada por: 22 diputados que se identificaban con el Antipersonalista; 13 de la UCR Personalista; y 6 del PDP. Ver al respecto: Macor y Piazzesi, 2010.

<sup>60</sup> DSCDPSF, 1926, pp. 120 a 126.

ciudades: Rosario y Santa Fe. A mediados del siglo XIX, cuando comenzó el proceso de expansión económica y transformación social, la población de la provincia no alcanzaba los 40.000 habitantes. Ya en el Censo Nacional de Población de 1869 se había duplicado esa cifra original con 89.000 habitantes. Los 397.000 registrados en 1895 y los 900.000 de 1914<sup>61</sup>, confirman una explosión demográfica sin antecedentes, gracias al impacto del fenómeno inmigratorio y la revolución agropecuaria que transformó el paisaje del centro y sur provincial.

Esa sociedad transformada es, a la vez y precisamente por eso, una sociedad movilizadora, donde predomina una alta conflictividad social y política, propia de una sociedad moderna, en permanente transformación. En el plano social esta conflictividad está pautada por las luchas impulsadas por nuevos actores sociales que reclaman por sus derechos en la sociedad capitalista. A partir de algunos ejemplos se puede confeccionar un mapa de esta situación en la provincia, dando cuenta de la diversidad de actores participantes y de las particularidades sociales y regionales de cada conflicto.

A la hora de presentar la conflictividad en el mundo agropecuario en transformación, pocos acontecimientos sintetizan mejor el fenómeno que la gran huelga chacarera de 1912, conocida como “El grito de Alcorta”<sup>62</sup>, que marcó el inicio de un período de fuertes movilizaciones en el mundo rural que se extendió hasta la década del veinte. Los protagonistas principales de la gran huelga son, como la mayoría de los chacareros de la región, inmigrantes no nacionalizados argentinos. Como tales, no participan formalmente del sistema electoral, salvo en algunos casos puntuales de comicios municipales. Esta situación marca un punto de debilidad de los actores de la protesta, en tanto su interlocución con las organizaciones políticas es débil, a igual que su capacidad de presión electoral. Sin embargo, no es un dato menor que estos protagonistas del conflicto, contradigan su condición de extranjería con un fuerte enraizamiento en la sociedad y el sistema productivo local, suficiente para asumir un papel que va más allá del acontecimiento puntual de la huelga, construyendo

---

<sup>61</sup> República Argentina, 1916.

<sup>62</sup> Una interpretación ya clásica en la historiografía del Grito de Alcorta fue dada por Aníbal Arcondo (1980). Ver también: Ascolani, 2011. Obviamente la versión tradicional de Plácido Grela (1958) ha sido parcialmente revisada por estos autores, aunque sigue siendo un punto de referencia para los interesados fuera del campo académico.

instituciones corporativas que, como la Federación Agraria Argentina, consolidan al actor colectivo emergente.

El clima político reformista posterior al Centenario, y la particularidad de que el Grito de Alcorta se concentra principalmente en el distrito santafesino, donde el Radicalismo acaba de acceder a la gobernación, potencian el impacto del movimiento rural en el sistema político. Por un lado, el nuevo gobierno provincial y en especial algunos de sus referentes, buscan marcar diferencias con el gobierno nacional en la forma de enfrentar la huelga. Por otro, Anarquistas y Socialistas tienen un alto involucramiento en el conflicto con hombres de sus filas en la dirigencia chacarera. Profesionales identificados con el Socialismo ofrecen calificados recursos a los huelguistas, decisivos en el proceso de proyectar institucionalmente la protesta al dotarla de una estructura gremial.

En el mundo urbano, el crecimiento del movimiento obrero y su potenciación como actor político, es resultado del desarrollo de una sociedad capitalista que, aunque asentada en la producción primaria, generaba una importante concentración de trabajadores, tanto en el sistema de transporte y servicios en general, como en núcleos industriales orientados a abastecer el mercado interno. Las ciudades de Rosario y Santa Fe son los principales escenarios de concentración de los sectores obreros y, en consecuencia, de los conflictos que se generan en clave capital-trabajo. Importantes huelgas ferroviarias en 1912<sup>63</sup> consolidan la estructura gremial de los obreros del riel, cuya influencia se extiende a lo largo de la provincia, acompañando el tendido de vías férreas, aunque concentrándose en las ciudades de Rosario y Santa Fe, donde además coexisten con los trabajadores tranviarios, y en ciudades más pequeñas, como Laguna Paiva y San Cristóbal, asientos de los grandes talleres de las empresas ferroviarias.

La ciudad capital tiene en el puerto uno de los principales ámbitos de concentración obrera. En la etapa anterior al Centenario el mundo del trabajo portuario tenía por eje al puerto ultramarino de Colastiné. A partir de 1911, este eje se desplaza al nuevo puerto de Santa Fe, en el centro mismo de la ciudad, lo que tendrá su impacto en la conformación del movimiento obrero local<sup>64</sup>.

En el caso rosarino, la importancia de ferroviarios, tranviarios y portuarios es innegable, aunque por las características del desarrollo económico local, los obreros industriales tienen una presencia mucho más fuerte que en el resto de la provincia. Así, Rosario cuenta con barrios obrero-industriales, como el de Refinería, donde el mundo del trabajo

---

<sup>63</sup> Falcón, 2005.

<sup>64</sup> Macor y Piazzesi, 2007.

ordena la vida cotidiana más allá del taller fabril<sup>65</sup>. Este desarrollo fabril-urbano de Rosario, aunque no suficiente, ayuda a explicar las características del movimiento obrero local, y el predominio del Anarquismo como corriente ideológica en él, más allá de la frontera de 1912, que ha sido señalada en la historiografía como el comienzo del declíneo de esta corriente en el plano nacional.

Como destacamos en el conflicto agrario, también en el mundo del trabajo urbano el hecho de que el Radicalismo gobierne la provincia desde 1912, tiene su importancia. Esta realidad provincial deja su impronta en la relación del Anarquismo con el poder político. Los estrechos vínculos entre sectores del Radicalismo gobernante y dirigentes del Anarquismo rosarino, dan cuenta de un entendimiento desde el cual el Estado provincial aborda algunos conflictos gremiales, y de las múltiples relaciones del Anarquismo con el partido de gobierno frente a las alternativas electorales locales.

Ricardo Falcón ha señalado que desde los inicios del gobierno Radical en la provincia, se aprecia en el Anarquismo rosarino una disponibilidad al entendimiento con el Estado en el marco de conflictos laborales<sup>66</sup>; anticipando una tendencia que adoptarán los Sindicalistas – después de 1916, en Buenos Aires– en su entendimiento con el gobierno de Yrigoyen.

En esta sociedad atravesada por la conflictividad social, el impacto de la Primera Guerra Mundial se hará sentir con fuerza, sobre todo por la estrecha inserción de la economía local en el mercado mundial. Esta situación contribuye a exacerbar la conflictividad social en los últimos años de la guerra y en los primeros de la posguerra. En este registro se inscribe la generalización de la huelga ferroviaria en la provincia, entre julio y septiembre de 1917, que será continuada por una fuerte huelga de la Federación Obrera Marítima que logra paralizar las actividades portuarias. La agitación obrera es importante en el año siguiente y encuentra un epicentro a comienzos de 1919, cuando, en solidaridad con los trabajadores porteños reprimidos en la Semana Trágica, se producen las principales manifestaciones en la provincia. En ese mes de enero la huelga general adquiere grandes proporciones con la adhesión de portuarios y ferroviarios de todo el territorio provincial.

La “Semana Trágica” santafesina no alcanzó la dureza que marcó con sangre a las calles de Buenos Aires, pero puso en escena el enfrentamiento entre sectores propietarios y subalternos como elemento constitutivo de la

---

<sup>65</sup> Prieto, 1991 y 2000.

<sup>66</sup> Falcón, 2005.

sociedad capitalista. La generalización de la huelga obrera, llevó a los sectores más conservadores a constituir el llamado “Núcleo pro-nacionalidad”, que en la clave de las leyes nacionales de Residencia (1902) y de Defensa Social (1910), y reproduciendo a la Liga Patriótica porteña, se movilizó para acompañar a las fuerzas militares y policiales en la represión de los huelguistas.

Más allá del mundo urbano y del espacio agropecuario, en ese mismo año de 1919, el norte de la provincia fue alcanzado por la protesta social con la primera gran huelga de los obreros de La Forestal. Esta empresa de capitales británicos dedicada a la explotación de la madera y producción de tanino, tenía en el norte provincial un dominio sumamente particular, que confundía la jurisdicción pública con su propiedad privada de vastas extensiones de bosques y pueblos. Su poder, verdadero Estado dentro del Estado provincial, le permitía regular el comercio en sus dominios con moneda propia, y atender la relación salarial con sus trabajadores con métodos pre-capitalistas, que obligaban a éstos a acudir a un mercado de consumo controlado por la misma empresa. En ese ambiente pre-moderno, la agremiación de los trabajadores no resultaba fácil. A pesar de esta dificultad, los esfuerzos de Anarquistas y Socialistas permitieron contar, a fines de la década de 1910, con una pequeña organización obrera y un Centro Socialista en Villa Guillermina, y la primera organización de una Federación Obrera del Tanino. Desde comienzos de 1919 los trabajadores impulsan distintos tipos de protestas, que se intensifican en julio de ese año con una huelga que prácticamente paralizó la actividad de la compañía, alcanzando su punto más álgido cuando los obreros impidieron la salida de la producción bloqueando el movimiento del ferrocarril. La huelga se levantaría al lograr el compromiso patronal de satisfacer parte de las demandas, y volvería a declararse a fin de ese año, ante el incumplimiento de lo prometido por la empresa, extendiéndose entonces por dos años más. El final de este largo conflicto huelguístico se alcanzará recién en 1921, luego de una brutal represión policial que quebró la protesta y la organización obrera<sup>67</sup>.

Esta sociedad santafesina de las primeras décadas del siglo XX, es una sociedad movilizadora cuyo repertorio no se agota en lo social, sino que remite también a los universos de la política y de la cultura. Universos matricados por un clima de época que remite a un reformismo político, social y cultural asentado en la idea de que es posible, a partir de la lucha política, alcanzar reformas institucionales que transformen la realidad.

Clima reformista, provincial y nacional a la vez, que tiene un punto de partida en el mundo de ideas del Centenario, pasa por los debates sobre la reforma política de 1912, se nutre del impacto negativo de la emergencia de

---

<sup>67</sup> Macor y Piazzesi, 2011.

la Gran Guerra y de las expectativas generadas por la Revolución Soviética, y encuentra un punto importante en su desarrollo en la Reforma Universitaria de la Córdoba de 1918. La movilización social afirma así un horizonte, intentando definir los sentidos de la transición a la democracia con la que se dejaba atrás el régimen oligárquico.

En Santa Fe, ese clima puede reconocerse en: la renovación política bajo el liderazgo Radical, iniciada en el mismo año 1912; la conflictividad político-universitaria, que desemboca en la creación de la Universidad Nacional del Litoral, en 1919; y el reformismo constitucional de 1920/21.

Desde 1912 Santa Fe vive una agitación juvenil en demanda de la nacionalización de la Universidad Provincial, que luego del levantamiento estudiantil cordobés de 1918 desembocará en la creación de la Universidad Nacional del Litoral, un año después. La movilización por la Universidad se sostiene en las primeras décadas del siglo XX, y tiene en 1912 un mojón fundamental, cuando el activismo universitario realiza un mitin en la ciudad capital, cuya masividad tendrá un fuerte impacto en el campo político, al poner de manifiesto que el tema trascendía a los actores directamente involucrados. La movilización que acompañó la cuestión universitaria, constituyó en estos años un ámbito privilegiado para la socialización política de nuevos sectores, que se incorporaron rápidamente a la elite provincial. Muchos de los dirigentes que se forjan como tales en este proceso, los encontramos luego, reeditando su protagonismo, en los debates en torno a la reforma de la Constitución Provincial, algunos de ellos como convencionales, otros como periodistas o publicistas.

El clima reformista que caracteriza la vida pública santafesina del período, tiene otro mojón precisamente en la reforma constitucional de 1921<sup>68</sup>. En julio de 1920 la legislatura provincial sanciona como ley el proyecto presentado por el gobernador Mosca (1920-1924), que declara la necesidad de reformar la Constitución Provincial de 1900/1907, preservando sólo su artículo cuarto, que establecía como residencia de las autoridades provinciales a la ciudad de Santa Fe. El dejar fuera de la reforma el lugar de residencia de las autoridades provinciales, posibilita un acuerdo de los representantes del norte y el centro de la provincia, quienes temen que los representantes del sur logren imponer el traslado de la capital, y de las autoridades en ella residentes, a la ciudad de Rosario. El traslado de la capital fue una bandera de la Liga del Sur, continuada por el PDP, consigna que había acentuado la división entre el norte y el sur. Este tipo de

---

<sup>68</sup> Macor, 1995. En lo fundamental seguimos en este apartado lo desarrollado en ese texto.

propuestas habían contribuido a la ascendencia del partido de Lisandro de la Torre en la próspera región del sur, pero también a su incapacidad para superar una limitada inserción en el centro y norte de la provincia.

En la elección de constituyentes, el Radicalismo, que se presenta unido, obtiene 36 bancas, mientras el PDP se queda con las 24 restantes. Los convencionales se reúnen en la ciudad de Santa Fe, y de acuerdo a lo establecido por ley tienen un mandato de noventa días a partir del inicio de las actividades de la Convención. Plazo destinado a tener suma importancia en los acontecimientos posteriores, sobre todo cuando un conflicto inicial en la Convención, que enfrenta a Radicales y Demoprogresistas, postergue por más de dos meses el inicio de las sesiones.

El conflicto se centra en torno a proyectos antagónicos desde los que se definen los criterios de la representación electoral de cada departamento, según la población total o la población ciudadana de éstos. Con altos porcentajes de población extranjera, la región sur tendría, con una representación que tomara como base a la población total, una presencia mucho mayor en las instituciones del Estado, que si el criterio pasara por considerar sólo la población ciudadana de cada distrito.

Ante esta situación, la convención debe prorrogar las sesiones para poder terminar su cometido, lo que luego será utilizado como argumento por el gobernador Mosca en el decreto que anula lo actuado por la Constituyente, por no haber respetado los plazos establecidos en la ley que la convocara. Se inicia así, ante el veto del poder ejecutivo, una batalla jurídica sobre las competencias del ejecutivo para vetar y de la Constituyente para prolongar el período de sesiones establecido por la ley convocante; y que se clausura con la intervención del Superior Tribunal de Justicia de Santa Fe, para el que no puede considerarse válida la reforma porque la Convención no ha cumplido en el tiempo previsto por la ley.

Otra fuente principal de divergencias y enfrentamientos ante el proceso reformista constitucional, es la cuestión religiosa. Sectores del Radicalismo y el PDP, embanderados con una postura laica en la revisión del texto constitucional, conquistan la mayoría en la Asamblea Constituyente. La propuesta reformista será fuertemente resistida por la iglesia católica que provoca una importante movilización del laicado católico, en una lucha por ganar la calle y la opinión pública, en la que compiten, palmo a palmo, con los sectores embanderados con el laicismo constitucional que responden con similares concentraciones de masas. Se reavivan así rivalidades de vieja data y alta significación en una provincia donde ya en la década del 60 del siglo XIX, y frente al reformismo liberal del gobierno de Nicasio Oroño, la iglesia había sabido obstruir las tendencias a la laicización de la sociedad y el Estado.

El proceso reformista abierto a fines de 1920 deja algunas novedades de importancia en la dinámica del campo político: 1) Una “despartidización”



de la conflictividad política. Sobredeterminado el conflicto por la cuestión religiosa puesta en juego por el proyecto laicista del reformismo constitucional, los clivajes políticos partidarios ceden el lugar que tradicionalmente ocupaban y sobre los cuales se había establecido el espacio de competencia desde la reforma política de 1912. 2) La jerarquización de la prensa como un actor político, ya no desde una trinchera partidaria sino desde las que ahora delimitan el conflicto a partir del reformismo constitucional. 3) Un fuerte incremento de la movilización callejera como instrumento de la lucha política. Movilización que a su vez se diferencia de la anteriormente ordenada por los enfrentamientos partidarios-electorales: nuevos actores, muchos de ellos tradicionalmente ajenos al mundo específico de la política, otros ocupando un primer plano que anteriormente correspondía a los dirigentes partidarios; nuevos escenarios, entre los que sobresalen aquellos con los cuales la grey católica convocaba periódica y ritualmente a la ciudad de dios y que ahora reproducen la liturgia para interpelar a la ciudad del hombre<sup>69</sup>.

### **A MODO DE CIERRE**

En el ensayo de democratización inaugurado en el plano nacional por la reforma política de 1912, la UCR local tendrá un largo predominio en el que distintos Radicalismos se alternan en el poder provincial en nombre de una identidad común aunque protagonizando fuertes enfrentamientos.

En esos 18 años, la legislatura santafesina se caracterizó: 1. por una fluida renovación en su composición que alcanza a sus dos cámaras y debilita la posibilidad de profesionalización de quienes se desempeñan como legisladores. La mayoría de ellos desarrollan la tarea legislativa con dedicación parcial, manteniendo actividades comerciales o profesionales de las que obtienen sus principales ingresos. 2. Un desajuste temporal entre la agenda legislativa y los problemas que aparecían como más acuciantes en la sociedad, tal como surge de la sumaria enumeración de conflictos que atraviesan a la sociedad santafesina de la segunda y tercera décadas del siglo XX, y la sanción de leyes laborales en momentos de relativa "calma social" como el segundo quinquenio de la década del veinte.

Paralelamente hemos podido comprobar a lo largo del período una asociación entre continuidad en los cargos y poder territorial personal, que se expresa en la capacidad de algunos legisladores para mantener la supremacía electoral en sus departamentos, aun cuando cambien la

---

<sup>69</sup> Macor, 1998.

representación partidaria. En un registro en cierta medida afín, señalamos como una evidencia de estos años la desaparición del antiguo oficialismo, el viejo “situacionismo” conservador que había controlado el poder político provincial a fines del siglo XIX y primera década del siglo XX, y más precisamente el pasaje de reconocidos dirigentes de esa fuerza al nuevo oficialismo Radical reciclándose en el juego del poder.

Si se trata de interpretar ese cuadro de época de una legislatura que, atrapada por los pequeños conflictos propios de la mezquindad de la política, no parece responder a los dilemas principales de su tiempo, es oportuno insistir aquí con la observación que hace Halperin Donghi sobre los legisladores nacionales en épocas del Radicalismo, que anticipamos en la introducción. Esta observación resulta interesante para poner en perspectiva los problemas en el funcionamiento de la legislatura local y el comportamiento de los legisladores:

*No es sorprendente que los legisladores entiendan bastante imperfectamente los cambios que la democratización está introduciendo en el contexto en que deben moverse, y no siempre estén seguros de que ellos sean consecuencia normal de la instauración democrática, y no en cambio signos anunciadores de la precoz degeneración del nuevo régimen.... mientras la democratización está transformando la vida política argentina, la Argentina y el mundo están sufriendo transformaciones aun más radicales, que han socavado la confianza en las verdades convencionales del mundo de preguerra, sin alcanzar a reemplazarlas del todo por otras nuevas<sup>70</sup>.*

## FUENTES

*Constituciones de la Provincia de Santa Fe*, años 1872, 1883 y 1900-07.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe*, años 1912-1927.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe*, años 1912-1927.

Ley electoral 1721.

Periódicos: *Nueva Época y Santa Fe*.

---

<sup>70</sup> Halperin Donghi, 1999: 155.

*Revista Argentina de Ciencia Política.*

República Argentina, (1916), *Tercer Censo Nacional Levantado*, Tomo I, *Antecedentes y comentarios*, Buenos Aires: Talleres Gráfico de Rosso y Cía.

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

Arcondo, Aníbal (1980). "El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación", en: *Desarrollo Económico*, n° 79, Buenos Aires: IDES.

Ascolani, Adrián (2011). "Santa Fe rural", en: Macor, Darío (dir.). *Signos Santafesinos en el bicentenario*. Buenos Aires: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones.

Bertone, Lilia Ana (2009). "Estado confesional o estado laico? La disputa entre librepensadores y católicos en el cambio del siglo XIX al XX", en: Bertone, Lilia Ana y de Privitellio, Luciano. *Conflictos en democracia*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Busaniche, José Carmelo (1943). *Leyes y decretos usuales de la provincia de Santa Fe*. t. 1, Rosario: Talleres Gráficos Emilio Fenner.

Carrizo, Bernardo (2012). *El calidoscopio radical en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1910-1916*. Tesis de Maestría, Santa Fe: UN del Litoral.

Falcón, Ricardo (2005). *La Barcelona argentina. Migrantes, obreros y militantes en Rosario, 1870-1912*. Rosario: Laborde.

Ferrari, Marcela (2008). *Los políticos en la república radical*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gaxie, Daniel (2004). *La democracia representativa*. Chile: Ediciones Lom.

Grela, Plácido (1958). *El grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912*, Rosario: s/d.

Halperin Donghi, Tulio (1999). *Vida y muerte de la república verdadera, 1910-1930*, Buenos Aires: Ariel.

Lagroye, Jacques (1993). *Sociología política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Lanteri, Ana Laura (2011). "Las provincias en un ámbito de poder institucionalizado. Representación política y acción legislativa en el Congreso de Paraná en la Confederación (1854-1861)", en: *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, n° 41, Santa Fe: UN del Litoral, segundo semestre.
- Macor, Darío (1995). "Una república liberal en los años treinta? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino", en: Ansaldo, Waldo et al. (editores). *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria*, Buenos Aires: Biblos.
- Macor, Darío (1998), "Competitividad interpartidaria y sociabilidad política. Santa Fe, 1930-1943", en: *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, n° 14, Santa Fe: UN del Litoral, primer semestre.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2007). "Los trabajadores y sus días. El mundo del trabajo en la Santa Fe del novecientos", en: *A cien años del informe Bialek Massé. El trabajo en la Argentina del siglo XX y albores del XXI*, tomo II, Jujuy: EDIUNJU, UN de Jujuy.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2010). "El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república", en: *Estudios*, n° 23-24, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, UNCórdoba.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2011). "Santa Fe política, 1910-1955", en: Macor, Darío (dir.), *Signos santafesinos en el bicentenario*, Buenos Aires: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones.
- Mustapic, Ana María (1984). "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922.", en: *Desarrollo Económico*, n° 93, Buenos Aires: IDES.
- Mustapic, Ana María (1987). *El Partido conservador de la provincia de Buenos Aires ante la Intervención federal y la competencia democrática, 1917-1928*, Documento de Trabajo n° 95, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Offerlé, Michel (2011). "Los oficios, la profesión y la vocación de la política", en *Boletín electrónico*, Programa Buenos Aires de Historia Política, Buenos Aires, primer semestre.
- Offerlé, Michel (2004). *Los partidos políticos*, Chile: LOM.
- Panebianco, Angelo (1995). *Modelos de partidos*, Madrid: Alianza.

- Piazzesi, Susana (2009). "La trastienda de un estreno. Las elecciones presidenciales de 1916 en Santa Fe", en: *Estudios Sociales Contemporáneos*, nº 3, Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos: Mendoza, UNCuyo.
- Prieto, Agustina (1991). "El obrero en la mira", en: *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, nº 1, Santa Fe: UN del Litoral, segundo semestre.
- Prieto, Agustina (2000). "Rosario, 1904: cuestión social, política y multitudes obreras", en: *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, nº 19, Santa Fe: UN del Litoral, segundo semestre.
- Tettamanti, Mariana (2010). "Las políticas públicas impulsadas por el estado santafesino en el período 1916-1920. Una mirada desde el sistema financiero provincial", ponencia presentada en *IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia: Los senderos de la democracia en América Latina: Estado, Sociedad Civil y Cambio Político*, Rosario, UN de Rosario, octubre.
- Tettamanti, Mariana (2011). "Finanzas públicas, presupuestos estatales e intereses políticos. El estado santafesino bajo la administración de Enrique Mosca (1920-1924)", ponencia presentada en las *XIII Jornadas Interescuelas/departamentos de Historia*, San Fernando del Valle de Catamarca, UN de Catamarca, agosto.
- Tettamanti, Mariana (2012), "Estado y finanzas públicas. El caso de la administración de Ricardo Aldao en la provincia de Santa Fe (1924 - 1928)", ponencia presentada en las *1º Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Santa Fe, UN del Litoral, mayo.



