

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Sabrina Ajmechet. UBA – UNSAM. Magister en Historia, Doctoranda en Historia
sabrina_ajmechet@yahoo.com.ar

Eje 10. Democracia y Representación

¿Cuál es la función de los partidos políticos? La idea de representación en el primer peronismo.

Palabras claves: Representación, Partidos Políticos, Peronismo, Historia Política Argentina, Leyes Electorales

El peronismo tiene un partido político de hombres, tiene un partido político de mujeres y tiene una organización sindical que también actúa en beneficio del peronismo, aún cuando muchos de sus integrantes no pertenecen a ningún sector político. Esta es la realidad. (...) Si practican nuestra doctrina, ¿Qué nos interesa dónde estén encuadrados y dónde actúan? Nos basta con que sientas y actúen como justicialistas, cualquiera sea la organización que los agrupe. ¿Por qué? Porque así los podremos conducir cualquiera sea el tipo de organización que tengan.

Juan Domingo Perón, *Conducción Política*

Este texto pretende explicar la primera ley sobre partidos políticos aprobada en la Argentina, sancionada el 30 de septiembre de 1949. La intención es explorar las concepciones, tanto de Juan Domingo Perón como de otros dirigentes peronistas, sobre lo que era y lo que debía ser un partido político. ¿Cuáles fueron los motivos que impulsaron al peronismo a sancionar una ley de partidos? ¿De qué modo pretendió esta ley ordenar el sistema partidario nacional? ¿Qué función ocupaban los partidos políticos en la concepción

del peronismo? ¿Para qué servían? ¿Cómo debía ser su organización interna? ¿Qué debían representar? ¿A qué normas y prácticas reglamentadas por el Estado debían atenerse?

Perón prefería otras formas políticas antes que la del partido. Al analizar la reforma constituyente, se mostró que desde la perspectiva del peronismo la sociedad era pensada como una unidad organizada y su reflejo era una comunidad política unánime. La voluntad general, entendida como una e indivisible, era encarnada por una sola persona: el conductor. Este le daba sentido a la comunidad y permitía que no primara *ningún interés personal o parcial, sino el interés de todos, representados en la conducción centralizada* (Juan Domingo Perón, 1951, pág. 49).

Una de las ideas que se trabajará es que este modo de imaginar la representación hacía que Perón prefiriera la forma de movimiento¹ a la de partido político o, en todo caso, la forma institucional de un partido único, representante de todos. La utilización que hicieron los actores políticos de aquel momento de la idea de movimiento o de partido único mostraba una concepción sobre la representación diferente a aquella consagrada en los sistemas de competencias de diversos partidos. De este modo, al promediar el siglo XX, la existencia de múltiples partidos solía ser defendida por aquellos que consideraban que en la sociedad existía una pluralidad de ideas e intereses y que estos debían ser representados por una pluralidad de actores, mientras que las ideas de movimiento y de partido único en general respondían a una concepción basada en que el interés de la nación era uno solo y que, por lo tanto, su representación debía ser unánime.

Perón no fue el primero en pensar la política de un modo totalizante. Esta forma de entender la realidad tenía defensores y detractores, tanto en la Argentina de la segunda posguerra como en las décadas anteriores. En Europa, los regímenes que habían tenido esta misma concepción sobre lo político habían optado por la forma institucional que mejor se adaptaba a este tipo de pensamiento: el sistema de partido único. Sin embargo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y derrotadas las experiencias fascistas, era muy difícil pensar en instalar aquella forma de gobierno en un país occidental. De este modo, aún cuando el peronismo compartió con aquellas experiencias europeas muchas ideas sobre la política y la representación (Zanatta, 2013, pág. 12), no tuvo la posibilidad de implantar un sistema de

¹ Si bien existe una amplia bibliografía proveniente tanto de la sociología como de la ciencia política destinada a discutir los modelos de partidos y de movimientos, las referencias que se hacen aquí no tienen que ver con estos análisis posteriores sino con el uso nativo que le daban quienes utilizaban estos términos durante los años del primer peronismo. En este sentido, movimiento no hace referencia a ningún tipo de institucionalización específica. Si bien puede contener en su interior a un partido, siempre hace referencia a un tipo de organización que lo excede.

partido único. El peronismo no eliminó a los partidos políticos opositores sino que lidió con su existencia.

La solución que encontró Perón para acercar sus ideales a la realidad fue la de reducir las consecuencias generadas por la existencia de otros partidos. Con este objetivo, pensó en diferentes estrategias para hacerlos menos visibles. Por un lado, progresivamente negó a los opositores la posibilidad de expresarse en radios o actos públicos, de editar sus propias publicaciones y de tener una cobertura de sus actividades e ideas en diarios comerciales (Luna, 1984). También recurrió a medidas aún más extremas como expulsar del Congreso a representantes opositores e, incluso, condenarlos a prisión (Luna, 1984). Este tipo de acciones de censura fue acompañado por la sanción de dos leyes, que tuvieron el objetivo de debilitar la representación institucional de la oposición: una fue esta ley de partidos políticos, la otra, la ley electoral de 1951.

En 1949, cuando se debatió y sancionó el proyecto, la Constitución ya se había reformado y Perón ya había sido habilitado para presentarse como candidato para un segundo mandato. En esa coyuntura, había que ocuparse de dos asuntos para asegurar la continuidad de Perón: por un lado que la oposición no conformara una nueva alianza como lo había hecho con la Unión Democrática y, por el otro, que dentro del peronismo nadie se animara a proponer una candidatura alternativa a la del líder. Perón estaba interesado en ordenar su partido y si bien era poco discutido su liderazgo a nivel nacional, en cambio tenía conflictos a escala local y entre aquellos que sostenían cargos legislativos o ejecutivos de menor jerarquía. En este sentido, tal como señala Carolina Barry, la ley de partidos políticos de 1949 también tuvo el propósito de ordenar las filas internas del peronismo (Barry, 2009). Un tercer propósito de la ley, y el más polémico de todos, fue la posibilidad que le otorgó a los partidos de presentarse desdoblados en las elecciones. Uno de los artículos permitía que los partidos, divididos en una rama masculina y una femenina, compitieran separadamente. Esto podía llevar a que una única fuerza obtuviera tanto la representación por la mayoría como por la minoría en la Cámara de Diputados, lo que vulneraba uno de los propósitos básicos de la Ley Sáenz Peña².

² Como ha mostrado Ana Virginia Persello, en las décadas previas el radicalismo ya había utilizado la estrategia de presentarse a elecciones con listas desdobladas, para así obtener la representación por la mayoría y la minoría (Persello, 2004). Sin embargo, la principal diferencia con el peronismo era que, además de no utilizar a las mujeres para esto, el radicalismo lo hizo sin modificar la regulación. Es decir, en la práctica violaba las intenciones de la Ley Sáenz Peña pero esto no los llevó a buscar modificar la ley. En cambio, el peronismo optó por cambiar las reglas del juego, no solo mediante las prácticas sino también a través de la modificación de los marcos institucionales.

Como se verá a continuación, la ley de partidos se diferenci6 de los proyectos que habían sido presentados anteriormente en el Congreso. Todos ellos compartieron la creencia de que los partidos políticos eran instrumentos fundamentales de la vida democrática y que, por lo tanto, era necesario erradicar sus vicios y malos comportamientos para así mejorar la democracia (Persello, 2000). Con mejores partidos políticos, la democracia sería mejor. En cambio, el peronismo no creyó en la centralidad de los partidos en la vida democrática. Por lo tanto, su objetivo fue el de regularlos para que estos no obstaculizaran aquellas prácticas y concepciones que, desde su punto de vista, definían a la democracia.

Sobre partidos políticos y su regulación

El estudio de las leyes que regulan la vida de los partidos políticos ha tomado un fuerte impulso en el último tiempo, especialmente en investigaciones provenientes de la ciencia política y de disciplinas dedicadas al estudio del derecho público. Gran parte de estos trabajos estudian las leyes de partidos de fines del siglo XX y comienzos del XXI y se concentran en un aspecto específico del funcionamiento partidario, como las elecciones internas de candidatos o el financiamiento de las fuerzas (Olivero, 1994; Ferreira Rubio 1997; Ferreira Rubio, 1998; Archenti y Arrascada, 2001; De Luca, Jones y Tula; 2002; Scherlis, 2005; Bidart Campos, 1987, entre tantos otros estudios politológicos y del derecho público). Son pocos los textos que abordan el tema de la regulación de los partidos políticos en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX, y aún menos los que lo hacen desde una mirada más global, es decir, analizando una normativa en su totalidad sin centrarse en un aspecto específico de esta.

Uno de los trabajos pioneros en el análisis de las leyes que regulan a los partidos es *Los partidos políticos, Instrumentos de gobierno* de Segundo Linares Quintana. Este libro fue escrito en 1945 luego de que el autor participara como secretario en la comisión encargada de elaborar un estatuto de partidos políticos durante el gobierno de Edelmiro Farrell. Linares Quintana consideró la reglamentación de los partidos en lo referente a su fundación, su organización, su funcionamiento y su extinción. Este trabajo se ha convertido en un clásico en la legislación argentina sobre el tema. Un segundo libro sobre el tema es el que publicó en el 2001 Mario Justo López: *Entre la hegemonía y el pluralismo*. Allí, el autor le dedicó un capítulo entero a la evolución de la legislación sobre partidos políticos entre 1931 y 1965. También hay algunos artículos dedicados a estas cuestiones, como el trabajo de Eduardo

Sanguinetti, “Partidos políticos argentinos. Historia de un régimen legal”, el de Antonio Hernández y José Belisle, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina” y el de Alberto Dalla Vía, “El régimen electoral y los partidos políticos en Argentina”. Estos artículos analizan la evolución histórica de la legislación sobre partidos y describen brevemente cada una de las normativas nacionales. Todos estos textos tienen una naturaleza esencialmente descriptiva y, en algunos casos, también prescriptiva. La vasta información que hay en ellos ha sido esencial para la reconstrucción histórica de los proyectos presentados antes del peronismo.

Los análisis, principalmente descriptivos, de todos estos textos ha aportado una gran cantidad de información para la elaboración de esta ponencia.

Aún no se han elaborado estudios específicos, centrados en el estudio particular de cada una de estas leyes. En este sentido, el presente texto será un aporte para un conocimiento más puntual y exhaustivo de la primera ley de partidos sancionada en la Argentina. El estudio que proponemos, además de ayudar a pensar la ley de partidos políticos en relación con los proyectos previos, pretende explicar la normativa en su tiempo y en relación a los intereses y las concepciones de quienes impulsaron el proyecto. Esto es lo que permitirá entender cuáles fueron las intenciones del proyecto como así también las ideas más generales sobre lo político de quienes intervinieron en el debate.

El desarrollo de investigaciones sobre la regulación de partidos en la Argentina se inscribe en una serie de trabajos sobre el tema en todo el mundo (entre la abundante bibliografía se destacan los trabajos de Avnon, 1995; Biezen, 2004; Biezen, 2008; Janda, 2005; Karvonen, 2007; Molenaar, 2010, Muller y Sieberer, 2005). Incluso, se desarrollan cada vez más trabajos sobre estas cuestiones centrados en América Latina (Entre los más representativos, se encuentran: Booth, 2010; Bowen, 2011; De Riz, 1986; García Laguardia, 1992; Molenaar, 2012, Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007; Zovatto, 2006). Estos estudios comparten la característica de pertenecer al campo de la política comparada. La preocupación central de estos trabajos es, por lo general, identificar qué aspectos de la vida partidaria son regulados y cómo lo son, desde una perspectiva comparada. Las características de estas leyes y sus contextos de sanción explicados en clave histórica suelen escapar a las preocupaciones de la mayoría de estos autores. Este escrito, en cambio, no pretende inscribirse entre los estudios de política comparada, sino más bien realizar un estudio inscripto en la historia conceptual de lo político.

En este sentido, serán de mucha utilidad los trabajos sobre los partidos políticos en la Argentina, principalmente aquellos elaborados para comprender el siglo XX. Si bien ninguno

de ellos está dedicado al estudio de las regulaciones de los partidos, las preguntas que se realizan acerca de los casos que estudian se acercan mucho a nuestras preocupaciones generales. El artículo “Acerca de los partidos políticos, 1890-1943” de Ana Virginia Persello analiza las ideas sobre lo que eran y lo que debían ser los partidos en el período que va desde fines del siglo XIX hasta el surgimiento del peronismo. El libro *Los partidos políticos, instrumentos de gobierno* de Segundo Linares Quintana también contribuye a pensar la historia de los partidos argentinos en el mismo período trabajado por Persello. Por su parte, el artículo “Partidos, coaliciones y sistemas de poder” de Darío Macor da cuenta de la situación de los partidos políticos durante la década del treinta.

Además de estos trabajos, los estudios puntuales sobre un partido determinado en un período acotado también han contribuido a pensar el rol de los partidos y el funcionamiento del sistema político (Aelo, 2012; Alonso; 2000; Alonso, 2010; Barry, 2009; Berensztein, 1991; Béjar, 2005; Camarero, 2007; Camarero y Herrera, 2005; Mackinnon, 2002; Malamud, 1997; Persello, 2004 y Persello, 2007, Prol, 2012; Sabato, 2009: para citar a alguno de ellos).

En el caso específico del Partido Peronista, la bibliografía tradicional dedicada al período no le prestó atención al partido. Félix Luna sentenció que *Nadie podrá escribir la historia del Partido Peronista entre 1947 y 1955 porque no existió* (Luna, 1984, pág. 60). Luna consideraba que durante el peronismo primó el contacto directo entre el líder y la masa y que, por lo tanto, se subordinó la existencia de una vida partidaria institucional a lo que determinaban centralmente las personas que ocupaban las jerarquías del gobierno. En un sentido similar, Marcelo Cavarozzi planteó que el Partido Peronista solo tuvo una existencia formal ya que estaba subordinado al Estado, a Perón, a su círculo íntimo y a las administraciones nacionales y provinciales (Cavarozzi, 1986). Estas ideas no eran novedosas. Ya en 1973, Walter Little había explicado algo parecido atribuyéndole al peronismo la preeminencia del personalismo y de la centralización de la organización política (Little, 1973). También Alberto Ciria en su clásica investigación sobre el peronismo aportaba datos a esta idea mediante el estudio de las cartas orgánicas del Partido (Ciria, 1983).

En los últimos años, han surgido una serie de trabajos que no solo abandonan el argumento de la escasa importancia del Partido Peronista, sino que, incluso, confirman el carácter imprescindible del mismo para comprender la política del período. El primer trabajo que demostró esta cuestión fue *Los años formativos del Partido Peronista* de Moira Mackinnon (Mackinnon, 2002). Luego, la publicación de *La invención del peronismo en el interior del país* de Darío Macor y César Tcach (Macor y Tcach, 2003) reforzó esta idea a partir de la exploración del surgimiento del partido peronista en las provincias y en los

territorios nacionales, e incentivó muchos otros trabajos que también exploraron la escala provincial (Aelo, 2010; Garzón Rogé, 2014, Marcilese, 2008; Melón y Quiroga, 2006; Prol, 2012; entre otros). Las investigaciones sobre las segundas líneas en el poder también demostraron que la relación entre el líder y las masas estaba más mediada de lo que se creía (Aelo, 2007; Rein, 2006). Por su parte, Carolina Barry también ha mostrado la importancia del Partido Peronista en su libro *Evita Capitana*, dedicado al estudio del Partido Peronista Femenino. Más recientemente, la compilación de Liliana Da Orden y de Julio Melón Pirro *Organización política y Estado en tiempos del peronismo* muestra que si bien en el peronismo nunca prevaleció la organización burocrática del partido, los peronistas disputaron cuestiones internas relevantes dentro del mismo (Da Orden y Melón Pirro, 2011).

Sin dudas, los primeros trabajos, aquellos que discutían la existencia “real” o “ficticia” del Partido Peronista, partían de una definición determinada sobre lo que un partido político debía ser. Según este esquema ideal, un partido debía tener una estructura burocrática con reglas claras, objetivos reconocidos y prácticas orientadas a la concreción de los mismos. Como en el partido peronista dominaba una estructura centralizada, un fuerte grado de personalismo y una escasa institucionalización, no era entendido como un partido político. Sin embargo, solamente desde una idea prescriptiva se puede discutir si un determinado partido político es “real” o “ficticio”. Aquí se descarta este modo de pensar el problema. Se considera que el Partido Peronista era efectivamente un partido político, ya que tenía personería jurídica, se presentaba a elecciones y obtenía votos. El peronismo llevaba adelante rituales que tenían la intención de generar la sensación de que no existían mediaciones en la relación entre el líder y *el pueblo*. Sin embargo, en el plano material, el partido existía y tenía relevancia. Aquí se explorará cuál era la concepción predominante dentro del peronismo sobre lo que era un partido político.

¿Cuál era la organización interna del partido? ¿Cuáles eran las instituciones que lo gobernaban? ¿Cuál era el rol de los afiliados? ¿Cómo se dirimían las diferencias internas? ¿Cómo se seleccionaban los candidatos? ¿Cómo se elegían las autoridades partidarias? ¿Qué papel estaba destinado a llamar al presidente del partido? Todas estas cuestiones son las que ayudarán a entender las concepciones políticas imperantes dentro del Partido Peronista. La intención de este texto es analizar en qué medida la ley de partidos políticos del peronismo se ocupó de estas cuestiones.

A fines del siglo XIX se consideraba que la república era una forma de organización política virtuosa orientada por la meta del bien común, considerado único y unánime para el conjunto social (Sabato, 2014). A partir de este ideal, la política era un espacio de unidad y, por lo tanto, debía mantenerse como instancia ajena a los conflictos y tensiones de la vida privada. Como señala Hilda Sabato, esos presupuestos pronto mostraron sus limitaciones y, desde el momento mismo de la Revolución de Mayo, se desató la competencia por el poder entre diferentes grupos. De este modo, la conformación de grupos dispuestos a la competencia chocó desde temprano con los ideales vigentes respecto a cómo debía funcionar la república³. Sabato ha planteado que en 1852 la noción de partido resultaba incómoda pero que, sin embargo, la revolución del 11 de septiembre instaló a los partidos como redes de vinculación y movilización electorales (Sabato, 1999, pág. 14). Esto se explica a partir de la voluntad de la clase política de privilegiar la unanimidad, una característica que no era novedosa en aquel entonces y que, como se verá, adquirió un carácter permanente en la cultura política argentina y tuvo con el peronismo la traducción institucional más acabada. Una cuestión a considerar es que durante buena parte del siglo XIX, la unanimidad no era lo opuesto, sino la premisa del pluralismo (Palti, 1999, pág. 27). Como se consideraba que todos compartían los principios básicos acerca del gobierno, se aceptaba para problemas específicos la existencia de diferentes opciones. Estas concepciones eran las mismas que llevaban al rechazo de la idea de partido en tanto representación de una parte de la sociedad, ya que se consideraba que el poder político debía representar a la totalidad de los habitantes y no tan solo a una parte.

³ Las redes y las tramas político-partidarios que surgieron en aquel momento son difíciles de explicar para quien mira la política desde la actualidad (Sabato, 2014). Si bien, como explica Hilda Sabato, los contemporáneos utilizaron la palabra “partido” para hacer referencia a este tipo de organizaciones, el significado actual de este término es muy diferente al que se consideraba entonces. Los partidos de aquella época eran muy diferentes a los que se convirtieron en actores decisivos de la vida política del siglo XX y, por lo tanto, el uso del mismo término obliga a aclarar las diferencias sustantivas entre ambas formas (Sabato, 2012). Este no fue un fenómeno exclusivo de la Argentina. Giovanni Sartori ha mostrado procesos similares en los países europeos y en Estados Unidos (Sartori, 1976).

En un principio, “partido” fue utilizado para identificar posiciones diferentes en el debate público, pero este término no suponía ni permanencia ni cristalización institucional y, mucho menos, una asociación estricta con la producción y promoción de candidaturas en competencia (Palti, 2007). Sabato señaló que las fuerzas políticas que fueron surgiendo acudieron a diferentes formatos, mostraron distinto grado de organicidad y cobertura geográfica y, en general, no desarrollaron una estructura institucional estable. Eran, más bien, espacios laxos de referencia definidos alrededor de ciertos líderes políticos, en torno a los cuales se constituían redes materiales y tramas simbólicas de pertenencia y se definían tradiciones políticas. Estos entramados mostraron, a su vez, grados de agregación y continuidad variables, pero muchas veces llegaron a constituir marcos de referencia relevantes para la acción política para todos los involucrados y más allá de los espacios locales (Sabato, 2009). Algunos de los trabajos que han estudiado los partidos políticos en este período, además de los citados, son: Alonso, 2000; Alonso, 2010; Barba, 1979; Botana, 2012; Chiamonte, 1971; Cucchi, 2013; Gallo y Sigal, 1965; González, 2008; González Bernaldo, 2000; Halperin Donghi, 2005; Hora, 2011; Miguez, 2013; Paz, 2009; Sabato, 1998.

Para finales del siglo XIX, aparecieron agrupaciones que se rigieron por nuevas reglas, un poco más afines con lo que hoy se conoce como “partidos”. La ley electoral de 1873 fue la primera en reconocer jurídicamente la existencia de los partidos, al contemplar la presencia de sus representantes para verificar la identidad de los ciudadanos en las mesas de votación (Navajas, 2012). La crisis de 1890 tuvo como consecuencia que se continuara en el camino de la aceptación, aún con reticencias, de la legitimidad de los partidos como organizadores del electorado y mediadores entre la sociedad civil y el Estado. La legitimidad que se les acordó, explica Persello, se fundó más en modelos externos –lo que debía ser un partido político- que en las prácticas concretas (Persello, 2000, pág. 242). En aquel momento, se instaló con fuerza la cuestión de los partidos políticos. Surgieron agrupaciones políticas nuevas, por fuera del aparato estatal, y comenzó a definirse lenta y conflictivamente la cuestión de su legitimidad. Como consecuencia de la crisis de 1890, se consideró que los males del sistema político residían en el origen vicioso de los elencos gobernantes, en las prácticas del oficialismo y en que la política estaba desfasada de la sociedad (Persello, 2000, pág. 245). Una de las soluciones propuesta fue la de reformar las leyes y construir instituciones capaces de modificar las costumbres. En este contexto, existía la creencia de que la ley podía funcionar como regeneradora del funcionamiento del sistema.

En el clima de ideas que caracterizó el paso del siglo algunos consideraban que una causa fundamental de la crisis del régimen político era la ausencia de partidos. Al mismo tiempo, los partidos realmente existentes no se parecían a los partidos que muchos consideraban que debían existir. Los reformistas saenzpeñistas creyeron que parte de la solución de la crisis política llegaría de la mano de la creación de partidos orgánicos, permanentes, de principios y de extensión nacional.

¿Cómo eran los partidos de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX? Por un lado, como ya se dijo, existían agrupaciones laxas, débilmente articuladas. Eran grupos, en general locales, que respondían a personalidades eminentes y que se nucleaban solo ante las elecciones. Junto a estas fuerzas, comenzaron a coexistir agrupaciones nuevas. Se trataba de partidos que establecían lazos más regulares, que buscaban tener presencia en todo el territorio nacional y una coordinación interna más estable y permanente, además de intentar ampliar las bases de sus seguidores mediante la apertura de locales y comités⁴.

⁴ Ana Virginia Persello menciona como ejemplo de este tipo de partido al Partido Socialista y a la Liga del Sur (Persello, 2000). Para el caso de la Liga del Sur, se recomienda la lectura de *Partidos políticos y elecciones en la Argentina. La Liga del Sur (1908-1916)* de Carlos Malamud (Malamud, 1997).

Sin embargo, más allá de que existieran este tipo de fuerzas políticas, la idea de la ausencia de partidos continuaba tan presente como la de la crisis de representación. Las reformas de 1902 y de 1912 propusieron dos soluciones diferentes frente a esta cuestión. En 1902 prevaleció la idea de que los partidos no tenían un rol relevante en la vida política (De Privitellio, 2006)⁵. En cambio, los reformistas de 1912 tenían una visión positiva sobre los partidos políticos como forma de organización de la representación, y creían que los problemas se daban a partir de la distancia existente entre los partidos deseados y los partidos existentes. Los reformistas de 1902 y los de 1912 elaboraron dos leyes electorales, cada una de las cuales defendió una posición diferente sobre la naturaleza y la función de los partidos.

La ley de 1902 fue impulsada por Julio A. Roca y su ministro Joaquín V. González. Esta ley, mediante el establecimiento de un sistema uninominal por circunscripciones, intentó ser una respuesta a la convicción generalizada de que existía una crisis de representatividad en la conformación de los elencos políticos (De Privitellio, 2006). Según sus autores, el sistema político debía representar los intereses, principalmente económicos, existentes en la sociedad. Por ello se elegía un sistema como el uninominal por distrito que permitía, gracias a la cercanía, el conocimiento de los candidatos por parte de los electores. Si bien durante el debate del proyecto se expresaron diferentes ideas sobre la situación de los partidos políticos y sobre cómo se debía hacer para mejorarla, en la representación planteada por Roca y González los partidos no tenían un rol significativo. No creían que había que mejorar los partidos, ya que una adecuada representación de los intereses sociales era posible sin estos.

En 1912 se sancionó la ley Sáenz Peña. Esta legislación partía de concepciones completamente diferentes a la de 1902. Roque Sáenz Peña e Indalecio Gómez se propusieron en 1912 elaborar una reforma electoral con el objetivo de ayudar a la formación de la ciudadanía. Ambos consideraban que la aplicación de esta ley ayudaría a la creación de partidos políticos orgánicos, de ideas y principios, y de funcionamiento permanente.

En el texto de la ley electoral, los partidos políticos solo eran mencionados una vez y en forma incidental⁶, pero esto no significó que no se les atribuyera un rol fundamental. Al menos teóricamente, las elecciones podían llevarse a cabo sin la participación de partidos políticos. Los ciudadanos podían elegir los nombres de las personas que incluían en su papeleta por su sola voluntad, sin la intermediación de los partidos. Así, técnicamente, el

⁵ En todo caso, se rescataba una idea de partido decimonónica, que hacía referencia a *grupos de personas que coincidían sobre un tema puntual en una circunstancia determinada* (Botana, 2012; De Privitellio, 2006; Palti, 2007; Sabato, 2012).

⁶ La única mención a los partidos políticos que tiene la Ley Sáenz Peña es en el artículo 41 cuando describe el cuarto oscuro y señala que en la habitación habrá boletas de cada partido o candidato (ley 8871, en *Boletín Oficial*, 26/03/1912). Sin embargo, en todos los discursos se los menciona y se les adjudica un papel central.

sistema electoral que la ley consagraba no era un sistema de lista incompleta, como se la denominó, porque no había listas, o podía no haberlas. Era un sistema de sufragio de mayoría y minoría, porque cada individuo podía votar por un número menor de personas que el de los cargos vacantes y podía decidir el nombre de esas personas sin la actuación de los partidos. Sin embargo, en la práctica, los partidos fueron los responsables de la organización de las candidaturas⁷.

Desde el momento de su sanción y aún más luego de su aplicación, la Ley Sáenz Peña dio lugar a un fuerte debate: ¿Se debió promulgar la ley antes o después de la constitución de los partidos? La confianza depositada en que la sanción legislativa constituiría por sí sola partidos orgánicos comenzó a ser puesta en cuestión. ¿La ley debió haber sido el corolario y no el punto de partida? ¿Debían primero formarse los partidos orgánicos, de ideas y principios y de funcionamiento permanente, y luego legislar sobre las elecciones? La previsión de los reformadores saenzpeñistas según la cual la ley constituiría, casi mágicamente, un sistema competitivo de partidos no se cumplió y, de hecho, los partidos no se convirtieron en aquello que los saenpeñistas deseaban. Por eso, continuaron los cuestionamientos y se hicieron cada vez más fuerte, elección tras elección. Con el correr del tiempo fueron detectándose algunos problemas que impedían la plena instauración de un sistema de gobierno basado en elecciones competitivas y con alternancia de diferentes fuerzas políticas. En muchos diagnósticos, se planteó que los problemas de consolidación del régimen democrático residían en los partidos políticos. Los cuestionamientos sobre la distancia entre los partidos deseados y los partidos existentes siguieron presentes (Persello y de Privitellio, 2009). Las críticas al desempeño de los partidos pasaron a ser cada vez más fuertes y, poco a poco, se consolidaron los planteos sobre la conveniencia de modificar las reglas de juego. Mientras que algunos consideraban que el sistema era bueno aunque no funcionara de modo correcto, otros empezaron a cuestionar las bondades mismas del sistema. En este contexto, se comenzaron a pensar normas jurídicas que pretendían a ordenar a los partidos políticos. La mayoría de estos proyectos fueron elaborados en un ambiente de optimismo legislativo, en un momento en el que se creía que podían solucionarse graves problemas políticos mediante la sanción de leyes (Persello y de Privitellio, 2009). En consecuencia, se presentaron numerosos proyectos que, según sus autores, tenían el objetivo de corregir los defectos que presentaban los partidos (López, 2001, pág. 463).

⁷ Hasta 1931 no existió la oficialización de las candidaturas y el sistema electoral permitía tanto tachar como agregar a candidatos en la boleta de votación.

Los primeros proyectos fueron presentados en 1925 y en 1927 por diputados radicales. Estas normas, que no lograron ser sancionadas, apuntaban a que el Estado cumpliera un rol en la consolidación de un sistema de partidos mediante su intervención en la constitución y en la regulación de las prácticas internas de las agrupaciones políticas (Persello, 2000).

En 1930, con el golpe militar encabezado por José Félix Uriburu, se cuestionó integralmente el sistema institucional vigente. En aquel momento, convivieron en tensión ideas muy diferentes sobre cómo se debía gobernar. Las incertidumbres eran múltiples y convivieron feroces críticas y defensas al sistema electoral saenzpeñistas. Las ideas sobre la democracia y la competencia electoral convivieron con proyectos de representación corporativistas sin que las tensiones entre ambos lograran saldarse definitivamente a favor de alguno. Con la intención de controlar el accionar de los partidos, el 4 de agosto de 1931 Uriburu sancionó un estatuto de partidos que les impidió a algunos dirigentes del radicalismo presentarse a elecciones.

Durante toda la década del treinta se presentó una gran cantidad de iniciativas legislativas tanto nacionales como provinciales que buscaron regular a los partidos⁸. Los proyectos fueron presentados por legisladores de diferentes partidos: tanto del Partido Demócrata Nacional, como del Radical y del Socialista. Ana Virginia Persello, luego de estudiar cada uno de estos proyectos, ha señalado que el origen partidario no significó diferencias importantes entre una iniciativa y otra (Persello, 2000, pág. 262).

Todos los proyectos consideraron a los partidos personas de derecho jurídico y colocaron el otorgamiento de la personería en la justicia federal, para lo cual pautaron las siguientes condiciones: contar con una carta orgánica, un programa, una denominación

⁸ Los proyectos legislativos que tuvieron la intención de regular la vida de los partidos políticos a nivel nacional fueron los siguientes: José Antonio Amuchástegui, Cámara de Diputados, DSCN, 24/06/1925, pág. 235-239; P.E.N. (Proyecto Tamborini), DSCN, 14/07/1927, pág. 174-178; Adrián Escobar, DSCN, 17/01/1933, pág. 191-198; Nicolás Matienzo, DSCN, 18/06/1933, pág. 469-472; P.E.N. (Proyecto Melo), DSCN, 08/09/1933, pág. 65-68; Alfredo Palacios, DSCN, 17/05/1938, pág. 93-105; P.E.N. (Proyecto Taboada), DSCN, 01/06/1938, pág. 282-284; Arquímedes Soldano, DSCN, 21/11/1938, pág. 355-351; Armando Antille, DSCN, 29/05/1940, pág. 157-159; Santiago Fassi, DSCN, 01/08/1941, pág. 725-728; Jorge Perkins, DSCN, 02/09/1941, pág. 731-733 y Anteproyecto de Código Político elaborado por el Ministerio del Interior (Angel Culaciati) en febrero de 1943, Cuarta parte: De los partidos políticos, artículos 120 a 295. Ninguno de estos proyectos fue sancionado, exceptuando el Estatuto de los partidos políticos de 1931. Los proyectos presentados para regular los partidos a nivel provincial fueron: Joaquín Manubens Calvet, Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba, 09/06/1930; P.E.N. (Proyecto Sabattini), Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba, 28/06/1937; Roberto Dabat, Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 01/04/1938; P.E.N (Proyecto Corominas Segura), Diario de Sesiones de la Honorable cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, 22/07/1940; Hipólito Noriega, Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero, 22/08/1940; Luis César González, Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero, 02/06/1941; Carlos Duarte, Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 10/06/1941).

propia, un tesoro, un fondo electoral propio, una contabilidad acorde al Código de Comercio y un registro de afiliados. En cambio, en muchos casos las normativas promovían regulaciones diferentes para los programas, para las formas de organización interna y también para la acción de los partidos en los procesos electorales⁹.

El grado de control del Estado sobre el programa partidario variaba de un proyecto a otro. Mientras que algunos solo exigían de forma muy general que los propósitos expresados no fueran contrarios al bien público, otros explicitaban límites más precisos, tal como que no incitaran a la violencia, a la disolución del Estado o que no contuvieran ideas extranjerizantes¹⁰.

Sobre la organización interna, cinco de los doce proyectos establecían el voto directo para la selección de autoridades y candidatos. Dos proyectos lo contemplaban para la elección de autoridades locales y delegados a las convenciones de distrito, y otros tres lo contemplaban para los candidatos. Una sola de todas las iniciativas contempló la posibilidad de que los partidos tuvieran como candidatos a extrapartidarios.

A excepción de tres proyectos, los restantes proponían penar con la disolución al partido que no se presentara a elecciones en períodos que oscilaban entre los dos y los cinco años, a la vez que consideraban delito la inducción a la abstención.

El Estatuto de Partidos Políticos de 1945 fue el más ambiciosos de todos los elaborados hasta ese momento¹¹. Comenzó a prepararse a principios de 1943 impulsado por

⁹ Una comparación más detallada sobre los propósitos de cada uno de estos proyectos se puede encontrar en “Acerca de los partidos políticos, 1890-1943” de Ana Virginia Persello (Persello, 2000).

¹⁰ El Estatuto de 1931 expresaba que no se le debía otorgar personería a los partidos que propiciaran la disolución del Estado o utilizaran medios ilícitos o contrarios a los principios republicanos. Por su parte, el proyecto de Adrián Escobar proponía negarles el reconocimiento a los partidos que fueran peligrosos para la nacionalidad y el orden político social establecido. Ver más en: Persello, 2000.

¹¹ El Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos comienza con el primer capítulo en el que define lo que es un partido político para luego dedicarse a enunciar el objeto del Estatuto. En el capítulo II, plantea la creación de la Justicia Federal Electoral y se ocupa de su organización. A continuación trata sobre la Corte Federal Electoral: su composición, organización, atribuciones, competencias y sobre las figuras del procurador general electoral y del secretario de la Corte. Luego se centra en los juzgados federales electorales, en los asuntos referidos a su organización, atribuciones, competencias y personal. En el capítulo III se ocupa de los partidos políticos: su fundación, constitución y organización. El capítulo IV regula el funcionamiento: se establecen el régimen de elecciones partidarias, las normativas sobre las candidaturas independientes, y las regulaciones de la propaganda partidaria y del manejo patrimonial de cada fuerza. El capítulo V trata sobre la extinción de la personalidad jurídica reconocida a los partidos políticos. Enuncia las causas y sus efectos. El último capítulo incluye la normativa para la federación de partidos de distrito: su formación y constitución, organización, funcionamiento, patrimonio, fusiones, acuerdos y uniones, y sus extinciones. La parte final del estatuto menciona disposiciones generales y transitorias. El Estatuto de Partidos fue decretado en 1945. Debido a cuestionamientos por parte de todos los partidos políticos, que se oponían a que un gobierno de facto regulara sobre su funcionamiento, el estatuto fue derogado. Luego de las elecciones de 1946 y antes de que asumiera Perón, el estatuto fue nuevamente puesto en vigencia. De este modo, los estatutos de 1945 y 1946 son, en realidad, el mismo estatuto. Si bien el contenido específico del Estatuto Orgánico de 1945 escapa a los objetivos de este trabajo, es preciso mostrar que el último proyecto de regulación de partidos políticos en presentarse previo al proyecto de ley de 1949 era muy ambicioso en sus intenciones y minucioso en sus reglamentos.

un pedido del Ministerio del Interior que tenía como objetivo la reglamentación legal de los partidos y la creación de una justicia electoral. Este Estatuto de Partidos fue la primera herramienta jurídica pensada para pautar minuciosamente la organización interna de los partidos.

Persello ha planteado que, pese a las diferencias que pueden haber existido entre un proyecto y otro a lo largo de las primeras cuatro décadas del siglo XX, las ideas vinculadas a los partidos políticos no sufrieron demasiados cambios hasta la llegada del peronismo (Persello, 2000, pág. 264). En todo caso, se modificaron sus articulaciones y su énfasis, pero remitieron siempre a un deber ser similar, a un modelo prescriptivo compartido por todos. Como veremos a continuación, este consenso se rompió con la llegada del peronismo.

El proyecto de ley de partidos del peronismo

El proyecto de ley de partidos políticos ingresó en la Cámara de Diputados en la sesión del 28 y el 29 de septiembre de 1949. Ese mismo día se debatió y se logró media sanción, con el voto del oficialismo a favor y de los diputados de la oposición en contra.

El proyecto, que no pasó por comisiones parlamentarias sino que fue presentado sobre tablas por el diputado Emilio Visca¹², decía:

Art. 1º - Toda asociación estable de ciudadanos unidos por principios comunes de bien público, que tenga por objeto satisfacer el interés colectivo mediante su

¹² Los sectores de la oposición consideraron que este proyecto tenía como objetivo normar sobre un aspecto fundamental de la vida política y que, por lo tanto, no debía tratarse sobre tablas, sin preparación parlamentaria previa. Reynaldo Pastor, a modo de denuncia por la forma sorpresiva en la que el Congreso se veía obligado a tratar un tema tan fundamental, señaló que *Este proyecto es total y absolutamente desconocido por la opinión nacional. Los partidos políticos, que son los han de sufrir una mayor lesión en razón de esta nueva orientación institucional, no han tenido oportunidad de hacer conocer su opinión, no han podido poner bajo la controversia de la opinión pública las razones que podían exhibirlo para resistirlo o la verdad de razones con que podrían defender sus propios destinos* (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4210). Pastor advertía que se estaba por tratar un proyecto que regularía la vida de todos los partidos políticos cuando solo dos partidos de la oposición –la Unión Cívica Radical y su propio partido, el Demócrata Nacional– tenían representación parlamentaria. Frente a esta circunstancia, consideraba especialmente negativo el hecho de que el proyecto no fuera difundido y sometido a la opinión pública. Al mismo tiempo, protestó porque el tratamiento sobre tablas impedía una correcta preparación de los diputados sobre el tema a discutir. La respuesta de Visca fue que *No es un proyecto traído de contramano. Estaba en el ambiente. Se conformaba algo de él en el estatuto de los partidos políticos. Ha sido nuestra prédica diaria desde la prensa, desde la radio, desde las tribunas partidarias, y está en la doctrina del presidente de la República general Perón.* (José Visca, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4221). Según Visca, tratar un proyecto como este sobre tablas no era un problema ya que todos los congresistas estaban preparados para opinar sobre las normas acerca de los partidos políticos. De este modo, respondió a las quejas de los diputados radicales que protestaban porque un tema de crucial importancia para la vida democrática sería tratado sin previo aviso.

intervención en actos electorales y el ejercicio de los poderes públicos, será reconocida como partido político a los tres años del registro del nombre, doctrina política, plataforma electoral, carta orgánica y autoridades constituidas.

Los partidos políticos existentes se tendrán por reconocidos, debiendo dar cumplimiento a las disposiciones de esta ley dentro del término que fije la reglamentación.

Art. 2º - Los requisitos exigidos para el reconocimiento no se tendrán por cumplidos, si los elementos que los acreditan:

- 1) Importan desconocer la Constitución, las leyes de la Nación o las autoridades que de ellas emanan;*
- 2) Contienen principios ideológicos susceptibles de alterar la paz social;*
- 3) Incitan a la violencia o a la alteración del orden como forma de propaganda política;*
- 4) Admiten vinculación con entidades internacionales o permiten el apoyo de las mismas en las contiendas políticas.*

Art. 3º - Las asociaciones y los partidos políticos nuevos que se reconozcan en su consecuencia, no podrán adoptar nombres semejantes a los de otros partidos existentes ni utilizar en su propaganda distintivos, retratos o nombres pertenecientes a otros partidos o asociaciones.

Art. 4º – Los partidos deberán integrar las listas de sus autoridades y las de sus candidatos a cualquier cargo electivo con los propios afiliados. La autoridad judicial competente rechazará el registro de las listas integradas con personas no afiliadas; o afiliadas o que pertenezcan pública o notoriamente a otro partido; o que hayan actuado en los cargos directivos o como candidatos de otros partidos en los tres años anteriores inmediatos.

Art. 5º - La disolución de los partidos se operará:

- a) Por voluntad de las dos terceras partes de los integrantes de la autoridad deliberativa del partido, ratificada por el voto directo de la mayoría de los afiliados;*
- b) Si no presentan candidatos en una elección nacional o no concurren el acto electoral en sostenimiento de los mismos;*
- c) Por violación de las disposiciones que se consagran en los arts. 1º y 2º de esta ley;*
- d) Por disponer medidas o realizar maniobras contrarias al cumplimiento de la obligación de votar;*

e) Por la fusión, alianza, unión o coalición con otro partido político.

Art. 6° - La entidad resultante de la fusión, alianza, unión o coalición de dos o más partidos políticos, deberá ser registrada como asociación en las condiciones establecidas en el art. 1°.

Art. 7° - El partido político disuelto podrá ser nuevamente reconocido previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 1° y 2°.

Art. 8° - Las disposiciones de esta ley se aplicarán a las actividades de las asociaciones y partidos políticos regidas por las leyes electorales nacionales.

Los tribunales competentes en materia de leyes electorales, entenderán en las cuestiones que suscite la aplicación de esta ley, por los procedimientos establecidos en la ley 8871, cuyas disposiciones, en lo pertinente serán supletorias.

El reconocimiento y la disolución de los partidos políticos se substanciarán ante el Juez federal de Registro, con apelación ante la Cámara federal respectiva.

Art. 9° - Comuníquese, etc.

Junto al proyecto, se distribuyó en hoja aparte una adenda, que establecía:

Art. 8° - Las asociaciones femeninas que tengan los objetivos y reúnan los requisitos previstos en el art. 1°, podrán actuar al amparo de la personería política de partidos reconocidos que sustenten la misma ideología y tengan idéntica carta orgánica, sin incorporarse a los mismos; y sin las restricciones establecidas en el art. 3°.

Los partidos políticos reconocidos podrán incluir en sus listas de candidatos, personas pertenecientes a asociaciones femeninas que actúen bajo el amparo de su personería política.

Toda asociación femenina que haya actuado bajo el amparo de la personería de un partido político, podrá solicitar su reconocimiento como partido político, sin necesidad de la antigüedad requerida por el art. 1° y sin las restricciones del art. 3°.

Obtenido el reconocimiento como partido político, podrá integrar sus listas de candidatos con afiliados del partido al amparo de cuya personería política hubiera actuado la asociación.

El proyecto fue presentado por los diputados Vicente Bagnasco, Héctor Cámpora, Ángel Miel Asquía y José Visca, quienes consideraron que era imprescindible regular la vida

de los partidos políticos (Vicente Bagnasco, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4194)¹³. Los representantes de la oposición coincidieron en esta necesidad, pero no creyeron que el modo adecuado de hacerlo fuera mediante el proyecto de ley presentado por el oficialismo. Denunciaron dos aspectos. Por un lado, que un estatuto debía regular la afiliación, la personería y el funcionamiento de los partidos, como así también la difusión de sus balances, la publicidad del origen de todos sus fondos políticos y el mecanismo de designación de sus apoderados (Oscar López Serrot, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4207). Por otro lado, que el proyecto del oficialismo le otorgaba al Poder Ejecutivo una capacidad excesiva, ya que le permitía decidir sobre el nacimiento, la vida y la disolución de los partidos. Desde su perspectiva, este proyecto lesionaba gravemente el sistema democrático argentino¹⁴. Por eso, solicitaron que la Cámara debatiera el proyecto del peronismo y el estatuto de partidos políticos de 1946 (Ricardo Balbín, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4189). Esta iniciativa fue rechazada por el oficialismo.

El debate en la Cámara de Diputados fue muy breve y terminó con la media sanción de la ley. Se inició con la moción de Visca para tratar el proyecto. Luego, Ricardo Balbín expresó su opinión en sentido contrario a tratarlo sobre tablas y se votó sobre esta cuestión. Con el voto de los diputados peronistas alcanzó para que la Cámara se constituyera en comisión y debatiera el proyecto. Bagnasco fue el responsable de hacer la presentación

¹³ Si bien el estatuto de partidos políticos de 1946 nunca fue derogado e, incluso, fue tratado en la Cámara de Senadores en 1946 y recibió media sanción, sus disposiciones no se aplicaron y el régimen de los partidos continuaba siendo el establecido en 1931

¹⁴ Reynaldo Pastor denunciaba que el proyecto colocaba un freno a la acción libre de los partidos políticos y se preguntaba cuál era el camino que la Argentina estaba recorriendo con las acciones que restringían día a día las manifestaciones de libertad política y que iban desarmando las fuerzas políticas en su accionar de contralor sobre los actos de gobiernos. *Cada día vamos sancionado una legislación que tiene más acentuadas las características de la legislación de aquellos países que estuvieron sometidos a esos regímenes tiránicos* (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4211). Su opinión era que esta ley atacaba profundamente la independencia de los partidos políticos (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4213), por lo que restringía las libertades políticas argentinas: *Al limitar a los partidos en su posibilidad de acción, al limitarlos en sus libres y espontáneas decisiones, al colocarlos bajo el control de las condiciones que exigen en todo lo que es materia reglamentaria y en todo lo que es un propósito dignificante de las fuerzas políticas, ataca las libertades políticas argentinas, las cercena y las destruye en parte* (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4214). Además de evitar la unidad opositora, la ley en tratamiento podía tener como consecuencia fundamental el autorizar un sistema de perpetuidad en el poder: *Otra de las consecuencias de esta ley es la aplicación del principio de stirpe monárquica que enseña a los gobernantes que para reinar hay que dividir. El gobierno quiere una ley que por lo menos haga lo posible porque la oposición siga actuando dispersa* (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4212). Estos motivos lo llevaban a plantear que, en definitiva, *La ley que se proyecta tiene también una consecuencia extraordinariamente antidemocrática, porque encierra el principio de un sistema que se encamina directamente a la unanimidad en el gobierno del país, unanimidad que no solo se tiene cuando domina un gobierno de régimen autocrático –en que la voluntad de un hombre es la ley suprema en la vida del partido gobernantes y en la vida del gobierno–, sino que se consagra también cuando se abre la posibilidad de que las representaciones de la mayoría y de la minoría sean detenidas por una misma fuerza política* (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4213). En el mismo sentido, Ricardo Balbín planteó que este proyecto significaba el inicio del camino para obtener en la Argentina *el funcionamiento de un solo partido político (...) Que es el camino del totalitarismo* (Ricardo Balbín, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4189).

principal. Luego intervinieron López Serrot y Pastor, el primero planteó la posición del radicalismo y el segundo del Partido Demócrata Nacional. A continuación, Visca respondió las críticas de López Serrot y de Pastor al proyecto y llamó a cerrar el debate y votar. De este modo, el tratamiento de la ley de partidos políticos en la Cámara de Diputados solo contó con las opiniones vertidas por dos representantes del peronismo, un radical y un demócrata nacional.

Después de la votación en general del proyecto, en el que todos los oficialistas votaron a favor y todos los opositores en contra, se pasó al tratamiento de cada artículo en particular. John Cooke fue el único representante del peronismo que expresó una disidencia parcial sobre uno de los artículos¹⁵. Luego de aprobar todos los artículos tal como figuraban en el proyecto original, Ángel Miel Asquía propuso que se agregara como artículo 8º el artículo que se había distribuido por separado que hacía referencia a las asociaciones femeninas. Sin que se permitiera el debate, esta modificación fue aprobada también con el voto exclusivo de los peronistas. Los diputados radicales, luego de votar en contra del proyecto en general y en particular, propusieron algunas modificaciones¹⁶. Las iniciativas del radicalismo fueron rechazadas. Luego, se dio por terminada la sesión con la media sanción de la ley de partidos políticos en los términos exactos que pretendía el oficialismo.

Al día siguiente, el 30 de septiembre, se consideró y sancionó el proyecto en el Senado. Como ya se señaló en numerosas ocasiones, el Senado estaba conformado exclusivamente por representantes del peronismo. Luego de que se leyera el despacho aprobado en Diputados, los senadores Pablo Ramella, Alberto Teisaire, Daniel Mendingo y Lorenzo Soler se expresaron muy brevemente sobre el asunto antes de que se cerrara el debate y se pasara a la votación.

Si bien todos los senadores se mostraron a favor del proyecto, tanto Ramella como Soler señalaron que el estatuto de partidos políticos que el Senado había aprobado el día 25 de

¹⁵ Se trataba del artículo 2º, que, según Cooke, su interpretación podía dar lugar a la desaparición de fuerzas ideológicas a las cuales consideraba capaces de aportar a través de la discusión ideológica elementos de juicio necesarios para el país (John Cooke, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4213). John Cooke se refería al inciso 4º que expresaba que no se reconocerían partidos que tuvieran una vinculación con entidades internacionales o que permitieran el apoyo de las mismas en las contiendas políticas, con obvias referencias al Partido Socialista y al Partido Comunista. Hay que tener en cuenta que en la década del treinta, el Partido Comunista ya había sido sufrido persecuciones y sus votos no eran contados como válidos (Camarero, 2007), lo que seguramente influyó en la posición de Cooke frente a este artículo.

¹⁶ Propusieron introducir dos artículos, uno que dijera que *Las estaciones emisoras radiales oficiales de la República permitirán el libre e igual uso de su onda a todos los partidos políticos oficialmente reconocidos y otro que estableciera que Ninguna medida oficial podrá clausurar los diarios, periódicos y organizaciones de difusión de los partidos políticos ni dificultar su circulación ni entorpecer su edición*. Ambos artículos constituían reclamos sobre el manejo gubernamental de los medios de comunicación, que tenía como consecuencia el uso exclusivo de estos medios por parte del oficialismo.

septiembre de 1946 se adaptaba mejor a las necesidades de la democracia argentina que el que estaba aquel día a punto de aprobarse (Pablo Ramella, DSCS, 30/09/1949, pág. 2423 y Lorenzo Soler, DSCS, 30/09/1949, pág. 2428). Ramella fue el más crítico de los senadores que participaron del debate. Según su visión, el proyecto en consideración no era exactamente un estatuto, ya que dejaba muchos problemas sin normar, por lo cual debía ser completada en su oportunidad (Pablo Ramella, DSCS, 30/09/1949, pág. 2423). Sin embargo, pese a sus críticas, no se opuso a la sanción, como tampoco lo hizo ninguno de los otros senadores. El proyecto se convirtió en ley ese mismo 30 de septiembre y luego fue promulgado, bajo el número 13645, el 13 de octubre de 1949, por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los objetivos de la ley de Partidos Políticos

El texto de la ley de partidos políticos muestra que su intención no fue la de regular exhaustivamente la vida de los partidos. A diferencia de quienes presentaron proyectos en años anteriores, Perón no consideraba que la mejor forma de organización política fuera el partido político. Los partidos no eran ni debían ser las instituciones responsables de defender principios fundamentales, ni mucho menos los encargados de educar a la ciudadanía. Esas eran, en todo caso, tareas del conductor y no de los partidos políticos. La sociedad no era una suma de partes con ideas diferentes que debían ser representadas por partidos para conformar la voluntad general. Muy por el contrario, la voluntad general era encarnada por un líder. Esta visión de la política era mucho más compatible con lo que Perón consideraba que era un movimiento que con un partido. Esta convicción se enmarcaba en una corriente de pensamiento que durante las décadas previas había tenido mucho apoyo en la Argentina y aún más en países de la Europa continental. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurriera en la época de entreguerras, al finalizar la Segunda Guerra Mundial era muy difícil defender un régimen político que no contemplara el funcionamiento de múltiples partidos políticos. En ese contexto, nuestra hipótesis es que la aspiración de Perón era encontrar el modo para que la existencia de diferentes partidos no impidiera el funcionamiento de la política tal como él la imaginaba. El principal objetivo de la ley fue adaptar el funcionamiento de los partidos, tanto del peronismo como de la oposición, a los imaginarios y las acciones políticas del peronismo.

La organización del Partido Peronista

Los diputados radicales fueron los primeros en argumentar que uno de los objetivos del proyecto era ordenar las filas internas del peronismo. Denunciaron que se estaba haciendo uso de una ley nacional solo para controlar una situación partidaria:

Este proyecto de ley que tiene una significación muy clara: evitar que en este país puedan formarse nuevas fuerzas políticas, impedir que las rebeldías justificadas dentro del peronismo puedan organizarse para tratar de salvar la revolución que se frustró y el triunfo de la consigna que luego se negaron. Esta es la verdad de este proyecto: más que dirigido a nosotros, a los partidos de la oposición, está dirigido al propio peronismo, con el mismo sentido con que algunas veces, en determinadas votaciones, se pasa lista en esta Cámara. (Alfredo Vitolo, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4227)

¿A qué crisis del Partido Peronista se referían los representantes radicales? Para comprender qué sucedía en aquel momento en el oficialismo, es necesaria una breve reconstrucción de la historia del peronismo desde su surgimiento hasta 1949.

Perón había llegado a la presidencia de la Nación con el apoyo de numerosos partidos políticos (De Privitellio, 2006), entre los cuales se destacaban por su importancia y su alcance nacional el Partido Laborista y la Unión Cívica Radical Junta Renovadora¹⁷. Desde el principio, se hizo evidente que lo único que unía a estas fuerzas era su apoyo a Perón. De modo inevitable, las diferencias entre laboristas y renovadores rápidamente se tradujeron en fuertes disputas.

Los resultados electorales demostraron que el laborismo había contribuido de forma decisiva al triunfo electoral (Torre, 1990, pág. 163), por lo que no tardó en acusar a los renovadores por no haber aportado votos. Por su parte, los renovadores acusaban a los laboristas por su inexperiencia en el manejo del gobierno, debido al origen sindical de la

¹⁷ El Partido Laborista había sido creado por los sectores sindicalistas luego de la jornada del 17 de octubre de 1945. Aquel día Perón había quedado consagrado como el candidato natural del gobierno de la Revolución de Junio pero no tenía ningún partido político que le sirviera como herramienta electoral para poder competir en los próximos comicios. Con ese objetivo, fue creado el Partido Laborista. La intención de Perón era ser el candidato de una alianza policlasista que representara diversos sectores de la sociedad (Torre, 1990). Para alcanzar este fin, comenzó negociaciones con el dirigente radical Amadeo Sabattini que, con el tiempo, se demostraron infructuosas debido a las múltiples negativas de Sabattini (Teach, 1991). Perón solo pudo obtener el apoyo de dirigentes radicales de la segunda línea. Entre ellos, se destacó la presencia de Hortensio Quijano, quien acompañaría a Perón en la fórmula presidencial tanto en la elección de 1946 como en la de 1951. En relación a la cooptación de dirigentes de los partidos tradicionales, Perón tuvo mejor suerte con los políticos conservadores, ya que muchos de ellos apoyaron su candidatura en la mayoría de las provincias del interior (Macor y Teach, 2003).

mayoría de sus dirigentes. Estas denuncias cruzadas se acentuaron con el transcurso del tiempo y con el acrecentamiento de los problemas propios de la administración del poder. Para complicar más la situación, los enfrentamientos no se generaron solo entre laboristas y renovadores. Al interior del laborismo también se produjeron conflictos.

La existencia de estos problemas llevó a Perón a hacer un llamado a la unidad entre todos sus seguidores. El 23 de mayo de 1946, dos semanas antes de asumir como Presidente, emitió un comunicado en el que ordenó la inmediata disolución de los partidos que habían sostenido su candidatura. En aquel momento comenzó el período de constitución del Partido Único de la Revolución Nacional, que se extendió de abril de 1946 hasta enero de 1947 (Prol, 2012, pág. 138). Como señala Moira Mackinnon, los llamados a la disolución y a la unidad no causaron el mismo efecto entre renovadores y laboristas. Los primeros aceptaron rápidamente la consigna de la unidad mientras que los segundos se resistieron a desactivar su estructura partidaria (Mackinnon, 2002).

Antes de llamar a la construcción del Partido Único, Perón le solicitó a Edelmiro Farrell que declarara vigente el Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos, aquel que había sido decretado el 30 de mayo de 1945 pero derogado unos meses después debido a las protestas de los partidos políticos en tiempos preelectorales. Según Prol, la reimplantación del Estatuto obligaba a los partidos políticos que habían participado en la última contienda electoral a reorganizarse cumpliendo con sus reglamentaciones contenidas allí. La acción de Farrell respondía a objetivos concretos de Perón: su intención era la de ordenar a través de una norma los conflictos suscitados en las filas laboristas (Prol, 2012, pág. 139). Tal como Perón creía que sucedería, Luis Gay, uno de los líderes del laborismo, se opuso a la orden de disolución y expresó su voluntad de continuar con el Partido Laborista. Perón creía que con la aplicación del Estatuto perjudicaría a Gay y a quienes compartieran su estrategia, al tiempo que beneficiaría a los que aceptaran de inmediato la disolución del partido. Sin embargo, pese a los objetivos de Perón, por una de las cláusulas del Estatuto la reorganización quedó en mano de las antiguas autoridades, es decir, de Gay y su círculo cercano, algo que fue rápidamente advertido por sus críticos. Pero el Estatuto ya había entrado en vigencia, por lo cual una parte importante de los dirigentes renunciaron a sus cargos y aceptaron la consigna de unidad. Solo unos pocos resistieron la orden de Perón. Para fines de junio de 1946, cuando Perón ya había asumido como presidente, una gran mayoría había ingresado en el flamante Partido Único de la Revolución Nacional¹⁸.

¹⁸ Además de la negativa de Gay, también se expresaron otros dirigentes en contra de la disolución del Partido Laborista. Cipriano Reyes, que había encabezado la lista de diputados en la provincia de Buenos Aires en la

Desde el momento de la creación del Partido Único, comenzaron los debates sobre la representación que obtendría cada uno de los grupos en su órgano de gobierno y sobre el tipo de estructura organizativa que adoptaría. En enero de 1947, se constituyeron la Junta Ejecutiva Nacional y el Consejo Superior y se decidió que la denominación de la fuerza sería Partido Peronista (Luna, 1986, pág. 55). Desde fines de junio de 1946 hasta enero de 1947, el Partido Único de la Revolución Nacional estuvo hegemonizado por los diputados y senadores del radicalismo renovador, en alianza con Perón. Al crearse el Consejo Superior del Partido Peronista, se revirtió el predominio de los renovadores y los laboristas alcanzaron una representación más equilibrada (Prol, 2012, pág. 140).

El proceso de configuración de la estructura organizativa fue resultado de una puja entre renovadores y laboristas. Los renovadores pretendieron construir el partido sobre una estructura federativa centralizada con comités en la base, al tiempo que buscaron evitar la representación sindical directa. Por su parte, los laboristas lograron incluir a los gremios en la nueva organización, a través de unidades básicas gremiales (Prol, 2012, pág. 140). Esta estructura quedó fijada en el reglamento provisional del Partido Peronista, que estipuló el funcionamiento de una agrupación gremial por oficio y por distrito electoral, que a su vez podía tener filiales en los departamentos del distrito y debía ser autorizada por la respectiva junta provincial (Prol, 2012, pág. 140). Esta configuración fue cristalizada en la Carta Orgánica aprobada por aclamación, sin ningún tipo de debate, en 1947 (Mackinnon, 2002). La convención que aprobó este documento, declaró que la nueva agrupación formaba parte del *Movimiento de la Revolución Nacional, que inspirado en la doctrina del general Juan Domingo Perón, se ponía al servicio de la patria, del régimen republicano de gobierno y de la justicia social.*

Como señala Prol, esta Carta Orgánica no incorporó exclusivamente los modelos sostenidos por dirigentes renovadores y laboristas, sino que también se elaboró a partir de las concepciones de Perón sobre cómo debía funcionar un partido político. Mientras que aquellos impulsaron una estructura federativa de gobierno, las disposiciones de la Carta Orgánica combinaron esta idea con mecanismos autocráticos de decisión, que tendían a centralizar el poder y suscitar obediencia (Prol, 2012, pág. 141). Algunas de las autoridades locales eran elegidas por los afiliados, en primer o segundo grado, pero otras eran seleccionadas por la

elección de 1946, y sus seguidores también se opusieron a la orden de Perón. La mayoría de los laboristas fueron modificando su postura y abandonando el partido para seguir el mandato de Perón. Algunos pocos, como Gay y Reyes, nunca la aceptaron y esto abrió un conflicto que se acentuó cada vez más con el correr del tiempo y terminó en un fuertísimo enfrentamiento entre estos líderes sindicales y el gobierno.

burocracia central. De este modo, la organización del partido combinó parámetros federativos y jerárquicos. ¿Cómo funcionó esto en la práctica?

La estructura federativa articulaba distintos niveles de enlace vertical que correspondían al departamento, la provincia y la nación, con autoridades elegidas directa o indirectamente, según los casos, por los afiliados (Aelo y Quiroga, 2006). Pero se ha ocupado de describir de forma completa la organización del partido:

En el nivel local funcionaba una convención departamental o de sección electoral, y un consejo departamental, ambos elegidos por voto directo de los afiliados y lista completa. En el nivel intermedio funcionaba un congreso (o asamblea) con delegados que representaban los distintos departamentos y eran elegidos por voto directo de los afiliados. Los delegados duraban dos años en sus funciones y eran reelegibles. El congreso designaba por voto de la mayoría las autoridades del orden nacional o provincial que no fuesen elegidas por voto directo y los candidatos a cargos públicos electivos. Además del congreso, existía el consejo partidario, que representaba la autoridad superior ejecutiva en el orden provincial, cuyos miembros eran elegidos por el congreso. Las autoridades nacionales estaban formadas por un congreso general, compuesto de un número de delegados igual al de los electores de presidente y vicepresidente de la nación, elegidos por voto directo de los afiliados y mediante un sistema de lista completa. Las autoridades partidarias duraban dos años en sus funciones y podían ser reelegidas. Por su parte, el consejo superior fue el organismo ejecutivo central de este nivel. Completaban el cuadro el tribunal de disciplina partidaria y el buró de difusión partidaria. (Prol, 2012, pág. 141)

Al mismo tiempo, como señalábamos, la Carta Orgánica de 1947 le otorgó funciones transitorias fundamentales al Consejo Superior del partido que reflejaron las concepciones jerárquicas y verticales de las relaciones de poder que sostenía Perón. Por ejemplo, el Consejo Superior tenía la decisión e injerencia en lo relativo a la designación de autoridades. Es decir, con esta cláusula se borraba, al menos de modo potencial, la estructura federativa que tanto renovadores como laboristas pretendían.

En la Carta Orgánica se incluyeron instrumentos de intervención que solo podían ser empleados por el Presidente de la Nación y por el Consejo Superior del Partido (Pro1, 2012, pág. 142). De esta manera, las decisiones que ellos tomaran se situaban por encima de las resoluciones de las autoridades electivas y de los afiliados. Además, tanto el presidente como

el Consejo Superior tenían algunas facultades exclusivas. El Presidente de la Nación era designado como Jefe del Partido y poseía prerrogativas para modificar decisiones de los organismos, para llamar a elecciones extraordinarias y para convocar plebiscitos¹⁹. Por su parte, el Consejo Superior tenía la posibilidad de intervenir los organismos partidarios provinciales y ordenar su reorganización.

Las características iniciales de las fuerzas que acompañaban a Perón, junto a las tensiones plasmadas en la Carta Orgánica, generaron conflictos en el interior de las fuerzas peronistas que se expresaron intensamente en la escala provincial. Por un lado, continuaron los enfrentamientos entre quienes provenían del laborismo y los renovadores (Luna, 1984; Mackinnon, 2005). Por otro lado, se hicieron evidentes los conflictos entre las órdenes de Perón y el Consejo Superior, y las pretensiones de los dirigentes locales. Los casos en los que este conflicto tuvo sus mayores consecuencias fueron Santa Fe y Mendoza²⁰.

¹⁹ *Para el caso de que un afiliado ejerza la Primera Magistratura de la Nación, será reconocido con igual calidad dentro del Partido y en consecuencia podrá modificar las decisiones de los organismos, proveer a la renovación de autoridades por medio de elecciones extraordinarias y someter las cuestiones que estime convenientes a los congresos partidarios y a los plebiscitos de afiliados* (Carta Orgánica del Partido Peronista).

²⁰ En Santa Fe, disputas que comenzaron por la distribución de cargos en el momento en el que se creó el Partido Peronista terminaron en la formación de dos bloques partidarios en la legislatura que se enfrentaron al oficialismo: el Bloque Revolucionario Peronista y la Junta Renovadora Revolucionaria Peronista, formados respectivamente por grupos disconformes del laborismo y del radicalismo renovador. Como explica Mercedes Prol, los cargos directivos de los dos bloques fueron ejercidos por legisladores nacionales y provinciales que no negaban la legitimidad de las autoridades centrales del partido pero rehusaron encuadrarse bajo la Junta Provincial y las departamentales que dependían de ella (Prol, 2012, 144). De este modo, el liderazgo nacional de Perón no era cuestionado, pero sí el de quienes estaban al frente del partido en la provincia. Como consecuencia de estas divisiones, el peronismo contó con una multiplicidad de liderazgos locales y se produjo una eclosión de la participación, porque cada uno de los organismos paralelos poseía sede central y filiales en las distintas secciones electorales de los departamentos más importantes (Prol, 2012, pág. 145). Pese a que la Junta Ejecutiva Provincial desautorizó el emplazamiento de estas formas de sociabilidad alternativas, hasta 1949 convivieron las Unidades Básicas ordinarias, las agrupaciones gremiales y los núcleos informales. Las tareas de disciplinamiento fueron lentas y poco exitosas. A raíz de estos conflictos, antes de las elecciones legislativas de 1948, se intervino la provincia y se designó a Vicente Saadi a cargo. En aquella elección, se presentó por un lado el Partido Peronista y por otro lado el Partido Obrero de la Revolución, conformado por el Bloque Revolucionario Peronista y la Junta Renovadora Revolucionaria Peronista. Fue la muestra más contundente de las escisiones internas que estaba sufriendo el peronismo en Santa Fe. Para una explicación completa sobre los problemas internos del partido peronista en Santa Fe ver Prol, 2009; Prol, 2010 y Prol, 2012).

En Mendoza también se produjeron conflictos internos dentro de las fuerzas que apoyaron a Perón en 1946, que terminaron en escisiones. Los choques no fueron solamente entre renovadores y laboristas sino que también se expresaron fuertes tensiones hacia el interior de estos últimos. Si bien todos decían reconocer el liderazgo de Perón y de las principales figuras nacionales, los liderazgos provinciales estaban en disputa. El 2 de marzo de 1947 se realizaron internas para consagrar precandidatos para las elecciones legislativas provinciales y municipales de abril. Pese a la voluntad de los máximos representantes nacionales del Partido Peronista, no fue posible presentar listas unificadas. Una facción de la fuerza se escindió y creó el Partido Peronista Laborista, bajo la consigna de que aquel era el verdadero y auténtico peronismo (Garzón Rogé, 2012, pág. 104). Garzón Rogé muestra que, pese a las protestas del Partido Peronista, el Partido Peronista Laborista se presentó a elecciones y obtuvo un diputado provincial y diecinueve concejales al obtener el 11.45% de los votos y consagrarse como tercera fuerza después de la Unión Cívica Radical. Si bien en la siguiente elección interna todos los peronistas mendocinos avalaron una lista única de congresales constituyentes, en las elecciones legislativas de marzo de 1949 el Partido Peronista Laborista volvió a presentarse. Con la ayuda del Consejo Superior, el peronismo mendocino accionó una serie de herramientas para debilitarlo: los legisladores sancionaron una reforma a la ley electoral provincial por la cual quedaba prohibido utilizar un nombre partidario

Ambas provincias eran los casos más evidentes de conflicto interno y disgregación en el peronismo, pero no eran los únicos lugares conflictivos. Por eso, en junio de 1948, Perón convocó a legisladores y dirigentes del Partido Peronista para hablar sobre las medidas que debían tomar para frenar el faccionalismo que estaba sufriendo el partido (ProI, 2012, pág. 150). Para Perón era necesario contrarrestar la lógica de la exclusión para superar la disgregación. Lo fundamental era lograr la obediencia dentro de las filas partidarias. Para ello, en primer lugar, era necesario que las autoridades centrales se ocuparan de adoctrinar a las masas para alcanzar una uniformidad doctrinaria. La doctrina no establecía, por supuesto, reglas para la competencia política de las fracciones involucradas, pero podía modelar la acción y moderar la lucha por los incentivos materiales. Al mismo tiempo, era necesario unificar los mandos. Perón consideraba que las luchas internas se daban a causa de una deficiencia institucional: el partido tenía demasiados organismos con capacidad de decisión (ProI, 2012, pág. 150). La Carta Orgánica de 1947 había establecido que las convenciones de provincia y de departamentos, elegidos por voto directo de los afiliados, eran soberanas. Es decir, estas convenciones designaban autoridades de partido y candidatos a cargos públicos electivos. Perón ordenó que esta estructura se modificara y que se instaurara una soberanía única, que actuara sobre las subordinadas. Como señala ProI, la traducción de esta fórmula se reflejó en la implementación, por parte del Consejo Superior, de prácticas centralizadas de dirección. Se prescribieron procedimientos de intervención que disminuyeron la capacidad de decisión de las convenciones y de las juntas provinciales y departamentales. Estas prácticas no fueron en detrimento de lo que establecía la Carta Orgánica, ya que sus cláusulas le otorgaban al Consejo Superior la prerrogativa de intervenir organismos que poseían autonomía cuando lo considerara necesario (ProI, 2012, pág. 150). Pero, definitivamente, significaban un cambio frente a las prácticas que se estaban produciendo en algunas provincias, y que eran las deseadas por las bases, tanto laboristas como renovadoras.

igual al de otro partido, o que lo contuviera (Garzón Rogé, 2012, pág. 108). De este modo, se le negaba al Partido Peronista Laborista el uso del nombre de Perón que era lo único que en aquel momento unía a aquella fuerza con el Presidente. Durante el debate de la ley electoral, la mayoría de los integrantes del peronismo laborista abandonaron su fuerza y pasaron a integrarse en el Partido Peronista. Como consecuencia, el Partido Peronista Laborista terminó desapareciendo. Luego del éxito de la modificación de la ley electoral para centralizar el Partido Peronista, los legisladores oficiales decidieron llevar adelante otra reforma electoral. Esta vez se eliminó la representación por cocientes y por residuos, es decir, se dejó de lado la proporcionalidad (Garzón Rogé, 2012, pág. 113). La minoría conservaba la misma cantidad de bancas que tenía pero todas estas quedarían en manos de una sola minoría. Con esta reforma, se cerraban las posibilidades electorales de partidos que se escindieron del peronismo, tales como el Partido Laborista de Cipriano Reyes y el Partido Auténtico 17 de Octubre. Para el caso de Mendoza, los trabajos de Mariana Garzón Rogé son muy precisos acerca de los problemas surgidos al interior del partido peronista durante sus años formativos (Garzón Rogé, 2010; Garzón Rogé, 2012 y Garzón Rogé, 2014).

Si bien Santa Fe y Mendoza fueron los casos más conflictivos por la importancia de estas provincias, los problemas internos del del Partido Peronista también se produjeron en otros distritos.

Como se muestra, los primeros años, luego de que Perón ordenara la unificación de sus partidarios, fueron muy complicados. Los conflictos entre laboristas y renovadores siguieron presentes, aún después de la disolución de los partidos de los cuales provenían, y el encuadramiento fue lento y conflictivo. Recién en 1950 el Partido Peronista se convirtió en una fuerza con una conducción centralizada y verticalista (Mackinnon, 1995). Las tensiones internas del peronismo entre quienes buscaban una organización federativa que resolviera las cuestiones partidarias de abajo hacia arriba y quienes consideraban que las decisiones debían ser tomada por unos pocos y luego obedecidas por el resto, comenzaron a saldarse a favor de estos últimos a fines de los años cuarenta y comienzos del cincuenta. En este sentido, la ley de partidos políticos de 1949 cumplió un rol fundamental, tal como lo señalaban los diputados radicales cuando acusaban al oficialismo de recurrir a una ley nacional para resolver una cuestión interna. Luego de haber agotado instrumentos partidarios, Perón impulsó esta ley de partidos que tuvo como uno de sus objetivos principales el castigar a los que practicaban la desobediencia partidaria.

Tres eran los artículos que ayudaban a resolver estos conflictos. El artículo primero establecía que todo nuevo partido político debía esperar tres años desde el momento de su registro hasta poder presentarse a elecciones. Esta regulación complicaba notablemente la creación de nuevos partidos. Una de las cosas que el gobierno quería lograr con este artículo era que quienes formaban parte del peronismo resolvieran sus conflictos hacia el interior del partido sin crear uno nuevo, tal como había pasado en los casos de Santa Fe y de Mendoza. El artículo tercero también estaba dirigido a aquellos que pretendían escindirse. Establecía que ningún partido nuevo podía usar el nombre, el distintivo o los retratos pertenecientes a otros partidos existentes. Si el primer artículo no era un disuasivo suficiente para evitar que una facción se autonomizara, el tercero impedía competir con los símbolos del peronismo. De este modo, no se producirían más experiencias como la del Partido Peronista Laborista de Mendoza que luchaba por representar al verdadero peronismo al tiempo que presentaba una lista que enfrentaba electoralmente al partido de Perón. El artículo cuarto disponía que los partidos no podían integrar sus listas con candidatos extrapartidarios. Al mismo tiempo, prohibía que fuera candidato de una lista una persona que hubiera actuado en cargos directivos o como candidato en otro partido en los tres años anteriores.

Todos estos artículos funcionaban como un fuerte desincentivo a abandonar las filas del Partido Peronista. Quienes se alejaran de esa fuerza para crear un nuevo partido, tendrían que esperar tres años para poder presentarse a elecciones. Y si la decisión fuera abandonarlo para participar de otro ya existente, no podrían ser candidatos a ningún cargo. De este modo,

aún a disgusto, resultaba más conveniente disputar dentro del peronismo que abandonar el partido.

La organización de los partidos opositores

Los partidos de la oposición sufrieron conflictos internos como consecuencias de la derrota electoral de 1946. En la Unión Cívica Radical se produjo un cambio en la conducción nacional²¹. Los intransigentes, que se habían organizado en el orden nacional formando el Movimiento de Intransigencia y Renovación y que fueron los que más criticaron la formación de la Unión Democrática, desplazaron a los unionistas luego del fracaso de dicha alianza. El cambio de la conducción fue conflictivo y el radicalismo estuvo a punto de fragmentarse. De hecho, aunque se preservó la unidad del Comité Nacional, hubo casos provinciales en los que se llegó a la división (Tcach, 1991). El partido comenzó a ser dirigido por una junta formada por tres unionistas y tres intransigentes. Esta estructura se mantuvo hasta enero de 1948, cuando los intransigentes comenzaron a controlar el Comité Nacional. Las diferencias entre unionistas e intransigentes se mantuvieron durante todo el período ya que ambos grupos tenían posturas irreconciliables frente al peronismo. Mientras que los unionistas consideraban que el radicalismo no debía presentarse a elecciones ni tampoco legitimar al gobierno ocupando cargos representativos, los intransigentes insistían en participar de todas las formas permitidas y ocupar todos los espacios que fuera posible. La estrategia intransigente se impuso. Sin embargo, pese a estas diferencias, como se señaló en la introducción, en el tratamiento de las leyes que afectaban la estructura institucional, aquellas que los radicales consideraban decisivas para el desarrollo de la democracia, intransigentes y unionistas actuaban juntos, sin mostrar disidencias. La ley de partidos políticos fue un claro ejemplo de esta forma de proceder.

¿Cuál era la situación de los otros partidos políticos? En el Partido Socialista, la derrota electoral de 1946 no implicó cambios de conducción. Aquella elección fue especialmente grave para el socialismo, ya que lo dejó sin ninguna representación parlamentaria, situación que se repitió en 1948. En la elección constituyente de ese mismo año, decidió abstenerse y llamó a sus votantes a sufragar en blanco o con la leyenda *En contra de la reforma fascista de la Constitución*. Los socialistas caracterizaban al peronismo como una forma de nazifascismo y por eso proponían no legitimar el régimen mediante la participación en contiendas electorales (Camarero y Herrera, 2005). Sin embargo, como se

²¹ Para reconstruir la historia del Partido Radical en la época a nivel nacional se sugiere la lectura de García Sebastiani, 2005; Persello, 2007; Tcach, 1991.

verá a continuación, luego de la sanción de la ley de partidos no pudieron seguir optando por la abstención electoral como estrategia política.

El Partido Demócrata Nacional decidió no tomar una determinación sobre qué candidatos apoyar en la elección de 1946. Dejó en libertad a sus dirigentes para que definieran la estrategia electoral. Esto llevó a que en algunas provincias el partido presentara sus propios candidatos mientras que en otras apoyó tanto a laboristas o renovadores como a los candidatos de la Unión Democrática. Unos meses después de aquella elección, en julio de 1946, se constituyó una junta del partido con el propósito de reorganizarlo y definir su conducción nacional. En las elecciones legislativas, aún sin autoridades definidas, la junta recomendó concurrir a los comicios con candidatos propios pero autorizó, al mismo tiempo, a los distritos a convenir con otras fuerzas la concurrencia con listas comunes.

Las elecciones legislativas y constituyente de 1948 fueron nuevos episodios en los que el peronismo se fortaleció, al mismo ritmo que los otros partidos fueron relegados a posiciones minoritarias. De este modo, en lo que respecta a los partidos de la oposición, el proyecto de ley de 1949 los encontraba en medio de conflictos internos y con un apoyo electoral significativamente menor al del oficialismo.

La ley de partidos políticos le restó capacidades a los partidos. Si bien no los prohibió, se ocupó de hacer su existencia más complicada y sus actividades más restringidas. Se privó a los partidos de la oposición de la posibilidad de formar alianzas o coaliciones, utilizar la abstención como estrategia electoral y presentar en sus listas a candidatos extrapartidarios.

Como ya fue mencionado, el primer artículo fijaba un plazo de tres años desde el momento en el que un partido político era creado hasta que se le permitía participar en elecciones. Por su parte, el artículo sexto establecía que cualquier fuerza que surgiera a partir de la fusión, alianza, unión o coalición de dos o más partidos políticos debía ser registrada como un nuevo partido político en las condiciones establecidas por el primer artículo. Esto significaba que si dos o más partidos decidían participar de elecciones en forma conjunta, sin importar qué tipo de alianza eligieran, debían esperar tres años para poder participar de una elección. La intención del gobierno fue prohibir una alianza de partidos como la Unión Democrática, capaz de disputarle el poder. Aprobada la ley en 1949, un simple cálculo mostraba que aunque la oposición fuera capaz de formar una alianza en ese mismo momento —una opción bastante dudosa— tampoco en ese caso podrían presentarse para disputar la

presidencia en 1952²². Los tres que debían transcurrir entre la presentación de un nuevo partido y el otorgamiento de su personería apuntaban directamente a ese plazo electoral. La posición protestó inmediatamente frente a este artículo, que le negaba la posibilidad de presentarse unida contra el peronismo en la siguiente elección²³.

La siguiente resolución que afectaba directamente a los partidos de la oposición era el quite de la personería jurídica a aquellos partidos que decidieran abstenerse en una competencia electoral. La abstención electoral fue una forma usual de acción política durante las décadas previas (Ferrari, 1999). La ley de partidos políticos de 1949 no era la primera normativa que entendía que se debía castigar a aquellos partidos que decidieran abstenerse. Sin embargo, ninguno de los proyectos anteriores había planteado que un partido perdiera la personería por no presentarse a una sola elección. Los peronistas justificaban esta resolución mucho más estricta con el argumento de que ya no existían circunstancias similares a las del pasado que excusaran a un partido de presentarse a elecciones.

Desde el 24 de febrero de 1946, se ha abierto una nueva etapa de la vida política nacional. (...) Creemos que el fraude ha desaparecido para siempre de la vida política argentina; que nunca más debe volver y, en consecuencia, creemos que un partido político, que es una institución cuya finalidad primordial es crear una doctrina o una teoría de gobierno con una plataforma electoral, al conquistar el poder para aplicarla, debe antes que nada ir a la lucha electoral, le convenga o no le convenga, gano o pierda su tradición o prestigio, y para que se mantengan vivos en la ciudadanía los sentimientos democráticos, ya que una democracia cuyo ejercicio no se renueva constantemente, se enerva, va perdiendo la fuerza espiritual que es su contenido más ponderable. (Vicente Bagnasco, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4198).

²² La Constitución de 1949 estableció un mandato presidencial de seis años y permitió la reelección consecutiva. Perón había empezado su primer gobierno en junio de 1946, por lo que la terminación del mandato se cumplía en junio de 1952.

²³ La respuesta por parte del diputado peronista Bustos Fierro fue: *Si la coincidencia de las próximas elecciones les puede impedir a nuestros opositores su coalición para formar una nueva fuerza política, esta es la gran oportunidad que tienen para demostrar el espíritu de desinterés de que se jactan: para demostrar que es efectivamente exacto que ellos no piensan en la conquista del poder, que ellos están solamente al servicio de intereses permanentes del país. Demuéstréno en esta ocasión, estabilizando una fuerza política homogénea para dentro de tres años (Raúl Bustos Fierro, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4229).* Como se mostrará en el siguiente apartado, el peronismo sostenía la idea del transcurso de un tiempo determinado entre la presentación de un partido y el otorgamiento de su personería bajo argumentos encuadrados en la definición de lo que debía ser un partido político. Sin embargo, más allá de esta idea, en la intervención de Raúl Bustos Fierro quedó claro que la decisión sobre cuánto tiempo debía transcurrir estaba ligada a los tiempos electorales prefijados.

Los radicales y el representante del Partido Demócrata defendieron el derecho a la abstención y se negaron a considerar como normal a la situación política del momento. Según López Serrot, tanto el concurrir a comicios como la abstención eran dos formas de luchas válidas en democracia (Oscar López Serrot, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4204). Por su parte, Pastor planteó que se vivía en un ambiente sin garantías y sin libertades, y que la abstención molestara y se decidiera prohibirla era una prueba de esto (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4217). Los representantes de la oposición coincidían en que se estaba defendiendo a las instituciones al oponerse a la prohibición de la abstención. Según Silvano Santender,

La abstención no puede ser decretada caprichosamente, porque sí, para defender intereses menguados o transitorios. La abstención puede ser impuesta con un alto propósito defensivo de las instituciones y de la Nación misma. ¿Acaso la historia nuestra no lo dice? (...) ¿Acaso ante un acto caprichoso del poder central de vetar una candidatura, por ejemplo, un partido político no puede ir a la abstención? Se está defendiendo no una postura, una posición circunstancial, sino los fundamentos mismos de las instituciones. Un veto político gubernamental no juega en el rol de las democracias. (Silvano Santender, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4235).

La oposición denunciaba que se estaba viviendo una época sin garantías democráticas y que al prohibir una herramienta política legítima la situación se volvía aún peor. La respuesta del oficialismo la brindó Alberto Teisaire,

La abstención es la negación de nuestro régimen político, y los partidos que no definan en forma clara su conducta deben desaparecer antes que obligar a no definirse a los ciudadanos que los integran. (Alberto Teisaire, DSCS, 30/09/1949, pág. 2426).

De este modo, el gobierno dejaba claro que el partido que no se presentaba a elecciones estaba atentando contra el funcionamiento del sistema democrático. Esto era una condena explícita tanto al socialismo, que en la constituyente había llamado a abstenerse, como a los sectores del radicalismo que consideraban que en aquella coyuntura no había que legitimar al gobierno peronista mediante la participación electoral, tal como habían planteado los unionistas frente a la reforma constituyente.

Un tercer elemento de la ley que perjudicaba a los partidos de la oposición era el que prohibía la presentación de candidatos extrapartidarios en las listas electorales. Esta norma perjudicaba tanto a los peronistas disidentes como a quienes pertenecían a partidos opositores. El reclamo era que se los privaba de un procedimiento cuyo fin no era otro que prestigiar las instituciones y enaltecer la representación (Reynaldo Pastor, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4216). Si bien alguno de los proyectos presentados durante los años anteriores también prohibían la posibilidad de candidaturas extrapartidarias, lo que mostraba que no era una limitación original del peronismo, todos los opositores se expresaron en contra de esta prohibición bajo el argumento de que recortaba sus libertades. Era un elemento más que sumaban a una lista cuyo objetivo era mostrar cómo el peronismo le estaba quitando derechos y posibilidades de acción.

Los radicales consideraron a este proyecto de ley como la reafirmación de las ideas consagradas en la Constitución de 1949, es decir, un gobierno pensado a partir de un líder que conducía mientras el resto debía obedecer, sin contemplar la existencia de disidencias de otros partidos ni tampoco al interior de su propia fuerza.

Es indudable que si nos remitimos a los discursos del jefe del Estado y de sus allegados, descubrimos que resulta estar en contra del interés colectivo sostener una política distinta a la que él enuncia o a la que él practica. (Oscar López Serrot, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4202)

Al respecto, también señalaban que el proyecto resultaba sumamente vago y que esto era así para otorgarle mayor capacidad de decisión al Presidente y contribuir a acrecentar tanto su personalismo como su autoritarismo. Por ejemplo, el artículo 2 de la ley disponía que un partido no sería reconocido si desconocía la Constitución, las leyes nacionales o las autoridades que de ellas emanaban, si contenía principios ideológicos susceptibles de alterar la paz social, si incitaba a la violencia o a la alteración del orden como forma de propaganda política o si admitía vinculación con entidades internacionales o permitía el apoyo de las mismas en las contiendas políticas. La vaguedad del texto de la ley en un aspecto tan fundamental como el establecimiento de las condiciones para el reconocimiento de un partido político, le otorgaba al Presidente la capacidad de decidir según su propio criterio si un partido debía ser reconocido o no, una cuestión polémica ya que eran muchos quienes consideraban que este tema debía ser ajeno a las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Todas estas cuestiones fueron denunciadas fuertemente por la oposición. De todos modos, ninguna de ellas despertó críticas tan duras como la propuesta del artículo octavo, aquel entregado a los diputados como adenda. Este agregado acordaba la posibilidad de que las asociaciones femeninas pudieran actuar al amparo de la personería política de partidos reconocidos que sustentaran la misma ideología y tuvieran idéntica carta orgánica. En consecuencia, los partidos políticos reconocidos podrían incluir en sus listas a candidatas pertenecientes a asociaciones femeninas que actuaran bajo el amparo de su personería. A su vez, los nuevos partidos políticos femeninos podrían integrar sus listas de candidatos con afiliados del partido bajo cuyo amparo hubieren logrado la personería jurídica. En ese caso particular, no deberían esperar tres años para poder participar en las elecciones. Sin embargo, no por eso dejarían de ser dos partidos diferentes y ambos podrían competir en las elecciones por separado. De esta forma, lo que en rigor era un mismo colectivo político podía llegar a quedarse con los diputados de la mayoría y de la minoría. Para la oposición, esta cláusula burlaba uno de los propósitos de la Ley Sáenz Peña. Para Balbín, era *el principio del fraude electoral, el desdoblamiento de los partidos políticos al servicio del oficialismo* (Ricardo Balbín, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4189) y para López Serrot

Con este artículo 8º del proyecto se prepara el gran fraude a nuestra ciudadanía. Sin que la sensibilidad de los señores diputados lo perciba, nos vamos acercando a la culminación de procesos similares al que en estos momentos soporta la República; nos vamos acercando a la última etapa, al partido único. En Italia, en Alemania, en Turquía, nacieron movimientos que primero se llamaron solo eso; después se definieron no ya como un movimiento, sino como un partido político dispuesto a disputar con las otras fuerzas políticas el poder; y cuando por ese medio llegaron a tener la fuerza en sus manos, entraron primero por habilidades y subterfugios –ésta es una de ellas en la República- y más tarde lo resolvieron en forma definitiva, como lo hizo Hitler en la desgraciada declaración del 14 de julio, en que dictó aquella disposición prohibiendo en la Alemania nazi la existencia de otro partido político que no fuera el nacionalsocialista que a él apuntalaba y sostenía. (Oscar López Serrot, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4206)

En 1949, el único partido que tenía una rama femenina organizada que podía constituirse en un partido político enmarcado en las características que determinaba este artículo era el peronismo. En este sentido, no había dudas de que la oposición estaba en lo

correcto cuando denunciaba que el objetivo de esta ley era permitir que el Partido Peronista se presentara desdoblado en las siguientes elecciones y buscara obtener la representación tanto por la mayoría como por la minoría.

Este mecanismo tenía una relación directa con la búsqueda de unanimidad. Como se explicó, el peronismo no creía en la necesidad de una política plural, ya que consideraba que el líder encarnaba la voluntad general y, por lo tanto, todo estaba representado por él. Como el conductor representaba la totalidad de los intereses de la nación, aquellos que no se sintieran representados por él no tenían intereses ligados al bienestar de la nación, lo que los convertía en enemigos de la democracia y de la patria. Pero, como ya fue señalado, esta concepción política era difícil de conciliar con el mundo de la segunda posguerra, en el que la pluralidad era entendida como un valor y un reaseguro frente a experiencias como la fascista. Decíamos antes, que en el momento de consolidación del Estado argentino la unanimidad no era lo opuesto sino la premisa del pluralismo. A mediados del siglo XX, convivían ideas claramente enfrentadas sobre los aspectos fundamentales acerca del buen gobierno. En este contexto, la búsqueda de la unanimidad no era ya el reaseguro de la existencia de todas las opiniones sino que, por el contrario, significaba el intento de que una de las visiones se impusiera e hiciera desaparecer a las otras. Los años de entreguerras habían sido una época de muchas convicciones e ideas enfrentadas. Algunas eran pluralistas y otras tendían a una visión única de la sociedad. Quienes buscaban la unanimidad en el siglo XX no era en acuerdo sino en oposición con otras ideas. Esto se consolidó a partir del peronismo. En los años del yrigoyenismo ya había estado presente esta búsqueda de unanimidad pero solo como tensión. Durante esa época no se resolvió ni a favor del pluralismo ni a favor de la unanimidad, sino que ambas visiones convivieron en conflicto. En cambio, el peronismo logró resolver esta situación. El peronismo, al postularse como el representante de la totalidad de los habitantes de la nación y de sus intereses rompió de forma definitiva con la mirada que consideraba al pluralismo como una característica virtuosa. En este sentido, se manifestaba una caracterización negativa sobre los partidos políticos como representantes de las partes, de intereses diferenciados. Por eso, los peronistas preferían la idea mucho más laxa y unánime de *movimiento*:

El movimiento peronista no es un partido político (...) Es un movimiento nacional (...) Somos un movimiento y como tal no representamos intereses sectarios ni partidarios, representamos solo los intereses nacionales. (Juan Domingo Perón, 1949, citado en Buchrucker, 1987, pág. 336).

Si bien, como se señaló, la definición de movimiento no adquirió nunca demasiada precisión, siempre implicó un rechazo al pluralismo y una actitud despectiva hacia aquello que representaba la sociedad dividida en partes. De hecho, la idea de que el peronismo representaba los intereses nacionales no hizo más que fortalecerse con el paso de los años. Su formalización institucional comenzó en 1949 cuando se incluyeron las tres banderas justicialistas en la Constitución Nacional, siguió con esta ley que atacó fuertemente la vida de los partidos políticos y se reforzó aún más en 1951 y 1952 cuando la doctrina del movimiento peronista fue declarada Doctrina Nacional.

Conclusión

Los proyectos que intentaron regular la vida de los partidos políticos en las décadas del veinte y del treinta propusieron normar sobre una gran cantidad de cuestiones que no figuraron en la ley de partidos del peronismo. Esta no reglamentó la organización interna de los partidos ni estableció nada acerca del rol de los afiliados. Tampoco intervino en cuestiones ligadas a la selección de autoridades partidarias ni en la selección de candidatos a elecciones nacionales, provinciales o distritales. Los aspectos referidos al financiamiento de los partidos también fueron ignorados por la ley.

La ley del peronismo fue hecha para cumplir con tres objetivos: ordenar al Partido Peronista, impedir las alianzas electorales en la oposición y posibilitar la elección de una Cámara de Diputados compuesta por una sola fuerza política. Sobre el resto de las cuestiones que tenían que ver con la vida y el funcionamiento de los partidos políticos, el peronismo no legisló. Su intención fue que la existencia institucional de los partidos obstaculizara en la menor medida posible las concepciones políticas de Perón.

El peronismo consideraba que un partido político debía ser una organización estable y permanente y debía contar con una doctrina (Vicente Bagnasco, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4192). Sostenía como ideal una forma organizacional verticalista. Su objetivo era imponer directivas en pos de evitar disidencias y puntos de vista disímiles entre los integrantes de la fuerza partidaria, en la que el presidente del partido y de la nación tenía un rol fundamental (José Visca, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4224). De este modo, el personalismo era recuperado como un modo virtuoso de ejercer la conducción. Las frases *Quien no proclama todos los días su adhesión al jefe es un infiltrado, es un contrera y El verdadero peronista no*

es el peronista vergonzante, sino el que todos los días proclama su adhesión al jefe del movimiento eran una muestra evidente de esta concepción. Para el oficialismo, las características más valoradas hacia el interior del partido eran la obediencia y la disciplina (José Visca, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4224) y esto significaba respetar tanto los resultados mayoritarios como las decisiones del conductor.

Desde esta perspectiva, otra de las características que debían tener los partidos era unidad doctrinaria. Bajo esta premisa, las coaliciones entre partidos eran censuradas, ya que se creía que era nocivo que dos fuerzas con ideas diferentes decidieran unirse:

Entendemos que la coalición contradice el concepto mismo de partido político, ya que sus elementos esenciales, doctrina, teoría de gobierno, plataforma política y conquista del poder, para que puedan concretarse en obra, deberán confundirse, mezclarse con la doctrina, la teoría y las plataformas de otros partidos. Generalmente en la vida política de los pueblos aparece esta paradoja: que las coaliciones se hacen entre partidos de ideología totalmente opuesta. Resulta raro, por no decir que no sucede casi nunca, que cuando dos partidos se unen tengan ideologías afines. Por lo general son opuestas, como ha sucedido en la última elección presidencial.

Además, la extraordinaria importancia que desarrolla un partido político en la vida nacional, los fines a que está llamado y a los que ya me he referido, ponen en evidencia que si son verdaderos instrumentos de gobierno, cómo podrán actuar fusionados –en el llano o desde la posición pública- en forma que resulte satisfactorio para el país o para el pueblo, cuando ideas contradictorias pugnan entre sí por conseguir una primacía que les permita imponer el criterio unilateral de una de las ramas que integran la fusión. (Vicente Bagnasco, DSCD, 28 y 29/09/1949, pág. 4196)

Con estas ideas se justificaba el artículo del proyecto que establecía que una coalición de partidos se consideraba un nuevo partido y, por lo tanto, debía cumplir un plazo de tres años antes de poder competir en elecciones. Cada partido debía tener una historia que le permitiera concretar su doctrina, su teoría y sus ideas sobre la acción, para prepararse para el momento de la competencia electoral o para el ejercicio de los cargos públicos.

Si bien en la práctica el Partido Peronista demostró que su doctrina era posible de ser interpretada de diferentes modos a lo largo del tiempo, siempre estuvo presente la idea de que esta era importante y que su mejor intérprete era el conductor.

Oficialistas y opositores tenían ideas diferentes sobre cómo debía ser la democracia, y esto se trasladó a la existencia de dos modelos de partidos con características distintas. La visión de la democracia sostenida por los peronistas, sustentada en la unidad de doctrina, en la disciplina y en la organización jerárquica que tenía como figura central al conductor, guó la construcción del Partido Peronista. Las fuerzas de la oposición, por su parte, durante este período postularon la importancia de la existencia de diversos partidos políticos que representaran una pluralidad de opiniones como requisito imprescindible para el desarrollo de la vida democrática. En este sentido, para la oposición, la democracia tenía como elemento básico y necesario la existencia y libre actividad de los partidos políticos. En abierto contraste, los modos en los que definía a la democracia el peronismo no se relacionaban con la figura de los partidos políticos, sino que su énfasis estaba colocado en la figura de un líder que encarnaba la voluntad general, tal como se verá en detalle a continuación al analizar la ley electoral de 1951.