

PERONISMO, TERRITORIOS NACIONALES Y CIUDADANIA POLITICA.

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA PROVINCIALIZACION.

Martha RUFFINI ^{*1}

mruffini@rnonline.com.ar

*Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia,
Centro de Estudios Sociales Regionales, Revista Avances del Cesor, Año V, Nº 5, 2005; pp.*

132-148.

En la década de 1950 la provincialización de los territorios nacionales constituyó el corolario de la progresiva ampliación de la ciudadanía política propiciada por el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955), al poner fin a un largo período de marginalidad política de estos espacios territoriales que se habían desarrollado bajo el rol tutelar del Estado Nacional y que desde ese momento se incorporarían plenamente al esquema federal constitucional con el rango de provincias autónomas.

Con esta decisión el peronismo clausuraba una larga etapa territorial signada por restricciones al ejercicio de la ciudadanía política para los habitantes de los territorios nacionales, incorporándolos con plenos derechos al Estado Nacional.

En 1884 la creación por parte del Estado Argentino de las nueve

^{1*} Doctora en Historia. Docente e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue.

gubernaciones conocidas como "Territorios Nacionales" constituyó una solución que se presumía transitoria a la incorporación de los espacios hasta entonces bajo dominio indígena. En la práctica se tradujo en la coexistencia, en un mismo espacio nacional y por casi setenta años, de configuraciones diferentes tanto en su forma como en su administración.

Los territorios nacionales, estrechamente dependientes del poder central, con autoridades carentes de autonomía funcional y presupuestaria, y habitantes con derechos políticos restringidos, contrastarán notablemente con la organización provincial autonómica del sistema republicano y federal argentino.

Si bien el esquema territorial tenía carácter provisorio, la gradual adquisición de derechos y ampliación de facultades políticas a los territoriales preconizada por la ley de territorios², resultó más una declamación de principios que una práctica concreta. La implantación en estos espacios de un "*republicanismo tutelado*"³ dio lugar a la existencia de ciudadanía diferenciadas, al impedir que sus habitantes participaran de las contiendas electorales nacionales y limitar el ejercicio de sus derechos políticos en las localidades con población superior a mil habitantes⁴.

El *status* territorial perduró por más de setenta años sin que mediaran argumentos convincentes que justificaran su permanencia. La ampliación de los derechos políticos de los territoriales constituyó una asignatura pendiente a pesar de que tempranamente varios territorios alcanzaron la cifra poblacional

2 Nos referimos a la ley N° 1532 del 16 de octubre de 1884. Con escasas modificaciones (1889, 1890 y 1897) esta normativa rigió la organización y gobierno de los territorios nacionales hasta 1954.

3 La expresión es nuestra. Con ella queremos expresar que la organización dada a los territorios reprodujo en la letra un esquema republicano con la correspondiente división funcional en poderes, pero su aplicación quedó bajo el arbitrio del gobierno nacional, quien "tutelaba" y dirigía este proceso, dejando así escasos resquicios para la iniciativa de las autoridades del territorio.

4 La ley permitía, en estos casos, la designación electiva de los consejos municipales y jueces de paz.

requerida por ley para instalar el poder legislativo o ser provincializados, presentándose en este último aspecto numerosos proyectos de provincialización ⁵.

Similar destino sufrieron los proyectos y decretos del ejecutivo acerca de la instalación de legislaturas locales y la creación del delegado parlamentario de los territorios, que tuvo en el Congreso Nacional una oposición persistente, al considerar los legisladores que esta figura constituía un ser "híbrido", de presencia injustificable por este mismo carácter extraño y difuso ⁶.

Estas iniciativas no prosperaron. Juristas y figuras ligadas al quehacer político consideraban que la creación de legislaturas y la figura del delegado parlamentario debía concretarse a la brevedad, ya que su persistencia como entidades separadas del cuerpo político de la Nación no ostentaba justificación alguna. En cambio solían diferir en lo atinente a la provincialización, prefiriendo una ampliación gradual de los derechos políticos con el fin de evitar una autonomía temprana y prematura de los territorios.

Empero, el Estado Argentino hizo caso omiso de estas opiniones y marginó a los territorios nacionales que no sufrieron cambios sustanciales en su situación entre 1884 y 1955, a pesar de atravesar en su larga existencia momentos expansivos de la ciudadanía como la democratización política propiciada por la ley electoral de 1912 o la etapa del modelo nacional-popular

⁵ La ley N° 1532 de 1884 estipulaba un criterio numérico: treinta mil habitantes para la instalación de legislaturas y sesenta mil para la provincialización. A modo de ejemplo, el proyecto de provincialización de La Pampa del diputado Domingo Frugoli Zabala (1916) y de Adrián Escobar (1918), proyecto de provincialización de Misiones y La Pampa presentado por el poder ejecutivo (1919 y 1921), proyecto de provincialización de La Pampa del diputado Francisco Rió (1921) del Chaco presentado por el poder ejecutivo (1922), proyectos de provincialización de La Pampa y Misiones (1926) y Chaco y Río Negro (1928) de Eduardo Giuffra, de Pedro Bidegain para el Chaco (1927), Romeo Saccone y Leopoldo Bard para La Pampa, Misiones y Chaco (1929), Chaco, Formosa, La Pampa, Misiones y Río Negro presentado por Demetrio Biura (1932), proyectos de provincialización de Chaco La Pampa, Misiones y Río Negro de varios diputados del radicalismo y socialismo entre 1939 y 1941, entre otros.

⁶ A modo de ejemplo los proyectos presentados por Víctor Molina (1890) Carlos Melo (1917) Eduardo Giuffra (1926) Demetrio Biura (1932), Ismael López Merino y José Tamborini (1939) Clodomiro Hernández (1940), Ernesto Sanmartino (1946), la mayoría perteneciente a la bancada radical.

de Hipólito Yrigoyen (1916-1922).

A partir de 1930, se evidenció un interés mayor por los territorios, materializado en numerosas propuestas de reforma de la ley orgánica y de ampliación de los derechos políticos⁷. Pero todas estas iniciativas quedaron truncas.

Durante el gobierno del peronismo, el presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) concretará la delegación parlamentaria para los territorios, reformará la vetusta ley de 1884, posibilitará la participación de los territoriales en las elecciones nacionales de 1951 y 1954 y finalmente provincializará la casi totalidad de los territorios, otorgándoles el rango de provincias autónomas: en 1951 se efectuó la provincialización de La Pampa, Chaco (1951) y Misiones (1953) y en un segundo momento Neuquén, Río Negro, Formosa, Chubut y Santa Cruz. (1955). A partir de 1955 sólo subsistía como territorio nacional Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur que fue provincializado en 1990.

Las razones de la larga persistencia del territorio como entidad política y administrativa y la definición de la extensión de la ciudadanía política durante el peronismo constituyen hoy un interrogante escasamente develado.

La cuestión de la restricción de los derechos políticos de los habitantes territoriales no ha sido ponderada como un elemento sustancial del proceso de construcción histórica de la ciudadanía en Argentina. Son los historiadores residentes en los ex territorios nacionales quienes se han dedicado a esta

⁷ A modo de ejemplo, proyecto de reforma de la ley orgánica de territorios del poder ejecutivo nacional (1934,1938), proyecto de ley de representación parlamentaria para los territorios nacionales de Bernardo Sierra y Roberto Noble (1932), de Manuel González Maseda sobre legislaturas, elección directa del gobernador y delegado parlamentario (1935), entre otros.

cuestión, intentando desentrañar las motivaciones del Estado Nacional con respecto a los territorios. En este sentido, la expansión de la ciudadanía política durante el peronismo fue objeto de los trabajos de Orietta Favaro (1996) y Mario Arias Bucciarelli (2001), Juan Vilaboa y Aixa Bona (2003) y más recientemente de Enrique Mases y Carlos Rafart (2003). Coinciden en afirmar que el peronismo en tanto hegemonía otorga rango provincial a los territorios, motivando una inflexión en su historia, signada por la aparición de un partido político de alcance nacional, que modifica los modos tradicionales de hacer política y propicia la integración social de nuevos sectores hasta entonces marginados ⁸.

Nuestro objetivo consiste en aportar a estas discusiones, explorando las motivaciones estatales que llevaron al peronismo a impulsar la ampliación de la ciudadanía política para los territorios nacionales. Compartimos las afirmaciones acerca que la provincialización fue parte de la estrategia política inclusiva del peronismo, gradual y planificada por el gobierno, que portaba un fin reparador y cuya concreción contribuía a la conformación de “una nueva Argentina” con justicia social y libertad política. Si bien este aspecto ha sido soslayado a la hora de abordar la aplicación de las ideas políticas del peronismo⁹, creemos que la ampliación de la ciudadanía política para los

8 FAVARO, Orietta, “Realidades contrapuestas a los Estado Provinciales: los territorios nacionales 1884-1955”, *Realidad Económica*, n° 144, 1996, pp 79-96; FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario *Peronismo y Territorios Nacionales. Los derechos de los territorianos a tener derechos*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 2001. MASES, Enrique y RAFART, Carlos Gabriel, “La patria peronista en la nordpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén”, MACOR, Dario y TCACH, Cesar (ed), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fé. ,Universidad Nacional del litoral, 2003; pp. 385- 436; MASES, Enrique y RAFART, Gabriel *El peronismo: desde los territorios a la Nación*, Neuquen, Editorial Manuscritos, 2003; VILABOA, Juan y BONA, Aixa, *El debate sobre la provincialización en Santa Cruz durante el peronismo*, ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia, Córdoba, 2003 (mimeo)

9 Cfr TORRE, Juan Carlos, *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2002, Tomo VIII; REIN, Raanan, *Peronismo, populismo y política Argentina 1943-1955*, Universidad de Belgrano, 1998; SIDICARO, Ricardo, “Contribuciones para el estudio de las ideas políticas de Perón”, *Estudios Sociales*, Santa Fe, 1° semestre de 1995, año V, N° 8, pp. 31-48. Universidad del al HOROWICZ, Alejandro. *Los cuatro peronismos*, Hyspamérica, 1985, entre otros.

territorios nacionales, conjuntamente con la extensión de los derechos políticos para la mujer, debería ser incorporada- y analizada- como parte sustancial de un ideario que estaba presente desde los momentos iniciales del peronismo

Pero no dejamos de advertir que la provincialización fue concediéndose a medida que los territorios fueron peronizados, y manifestaron su adscripción doctrinaria a los principios y accionar justicialista en los primeros ensayos electorales que se realizaron a partir de 1949.

LA AMPLIACION DE LA CIUDADANIA POLITICA COMO ESTRATEGIA.

La expansión de los derechos de ciudadanía y la democratización social y política fueron rasgos constitutivos de los populismos latinoamericanos, que intentaron dar respuestas a la problemática de la integración y la acumulación económica planteada en los diferentes países americanos a partir de 1930.

Desde esta perspectiva el populismo diseñó una forma de intervención estatal que posibilitó la incorporación de nuevas fuerzas y demandas al proyecto nacional del Estado, instrumentando una estrategia de acumulación que alteró sustancialmente el bloque de las fuerzas dominantes ¹⁰.

El peronismo, reconocido por los teóricos como una de las manifestaciones más significativas del populismo, produjo un proceso de descomposición del modelo hegemónico global y de apertura simultánea de una instancia de movilización social generalizada que fue orientada por el Estado para producir una participación/inclusión subordinada e inhibitoria de la formación de grupos con intereses autonómicos y manifestaciones pluralistas.

10 VILAS, Carlos (comp.). *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995. Para un estado de la cuestión acerca del populismo Cfr MACKINNON, María Moira y PETRONE, Mario Alberto (comps), *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998; pp 11-55.

La ideología peronista procuraba establecer un nuevo contrato social que se cimentaba en la justicia como virtud impulsada desde el Estado para el logro de una igualdad efectiva del ciudadano. La centralidad estatal preconizada por el peronismo- y que se planteaba como opción superadora al Estado mínimo vigente desde el 1853- y el paso de la democracia política a la democracia social, significó la adquisición progresiva de los derechos al estilo marshalliano.

La vía predominantemente elegida para la ampliación de la ciudadanía fue la estatista ¹¹, reforzando así la preeminencia del poder político sobre la sociedad civil y cerrando las arenas decisoriales para el acceso de la oposición. De esta manera si bien se perfeccionó la participación ciudadana (voto femenino, elección directa del presidente y vicepresidente y ampliación del cuerpo político de la Nación con la provincialización de los territorios nacionales), el costo fue la progresiva pasivización del ciudadano y el marcado deterioro de las libertades públicas, fruto de una concepción de racionalidad sustantiva influida por el liderazgo carismático y el unanimismo del régimen, que constituyeron la contracara del sistema peronista.

La provincialización se enmarcó en este contexto ideológico y fue justificada a la luz de los principios de igualdad y unidad política: en 1955 Perón afirmaba en el Congreso Nacional que la sanción de la ley de provincialización “... *importará borrar, de una vez y para siempre diferencia entre los habitantes de la Patria incompatibles con el estado actual de su evolución política y permitirá afirmar, por fin, la igualdad integral de los argentinos...*” Pero más adelante el mismo Perón expresó el objetivo esencial de esta medida: “...*con este proyecto se tiende a afianzar, en el orden de nuestras instituciones políticas, la*

11 Cfr ZINCONI, Giovanna, “Due vie alle cittadinanza: il modello societario e il modello statalista”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XIX, N° 2, agosto de 1989, pp. 223-265.

efectividad de la Doctrina Nacional y por ende se contribuye a una mayor grandeza de la patria”... ”¹² .

La provincialización contextualizada en este marco referencial debía ser un proceso paulatino, controlado y cuya efectivización dependía de algunos condicionamientos previos necesarios para asegurar que la integración política de estos espacios se realizara bajo el signo justicialista.

Para ello se debían ir ampliando progresivamente las facultades de las autoridades y realizándose ensayos electorales que permitieran advertir el grado de homogeneización política de las fuerzas sociales allí instaladas. La incorporación de estos espacios que según el censo nacional de 1947 contabilizaban más de un millón trescientos mil habitantes - guarismo que se había incrementado notablemente para 1954-, ¹³ engrosaba el padrón electoral y podía modificar la estructura de poder partidaria en la Cámara de Senadores y, en menor medida, en la Cámara de Diputados, situación que ya habría sido advertida por el propio Perón al considerar las orientaciones políticas de algunos territorios: “...*todos los territorios serán convocados a comicios cristalinos a fin de que se designen sus propias autoridades... puedo afirmar que los comicios serán purísimos aunque las perspectivas electorales les resulten favorables a los contrarios*” ¹⁴ .

La idea de ampliar la participación política de los territoriales estaba instalada desde los orígenes del peronismo. Ya en los contenidos del programa del partido Laborista se hablaba de otorgar la representación parlamentaria ¹⁵

12 Congreso Nacional, Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones* (en adelante CS-DS), sesión del 18 de Mayo de 1955; p 116.

13 Sobre una población total de 15.893.827 (censo de 1947), se estimaba que en 1954 los territorios nacionales de Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Formosa y Neuquén concentraban alrededor de 600.000 habitantes.

14 *La Nueva Provincia*, Bahía Blanca, 28 de mayo de 1946.

15 Cfr TORRE, Juan Carlos (ed) *Luis Gay. El partido Laborista en la Argentina. La historia del partido que llevó a Perón al poder*, Buenos Aires, Biblos, 1999; p 62.

y, desde su elección Juan Perón empezó a verter expresiones favorables a concretar la inserción política plena de los territorios para otorgarles la igualdad necesaria en el ejercicio de los atributos de la ciudadanía ¹⁶.

Significa entonces que la provincialización no fue una decisión más de finales del peronismo, improvisada y destinada a obtener rédito electoral. Al contrario, constituye una instancia relevante en la construcción de una comunidad nacional de iguales libres y portadores de plenos derechos. El mismo Perón, al hablar de la ampliación de la ciudadanía política en los territorios hacía referencia a un criterio igualitario superador de las diferencias entre los habitantes hasta entonces existentes y que tendría como objetivo final la unidad política de una Nueva Argentina, una comunidad nacional inclusiva.

La ampliación de la ciudadanía política para los territorios nacionales resultó entonces parte de una estrategia política integrativa que estuvo presente desde los inicios del régimen peronista y cuya concreción fue planeada como parte de la metodología expansiva del peronismo.

HACIA LA PROVINCIALIZACION (1946-1955)

La decisión de provincializar figuró en los documentos oficiales del peronismo y con el carácter ya mencionado de proceso paulatino y conducido y monitoreado por el gobierno. Por ejemplo, en los fundamentos del primer Plan Quinquenal (1947-1951) se expresaba que:

“Es indudable que algunos territorios han alcanzado alguno de los factores

¹⁶ Estas expresiones pueden hallarse en artículos periodísticos: Cfr por ej, *La Epoca*, Buenos Aires, 27/5/1946; *El Tribuno*, General Roca, 28/5/1946, *La Nueva Era*, Carmen de Patagones, 18 /5/1946, entre otros.

que les permite esta transformación pero es imposible realizarla en forma inmediata y simultánea. Por eso el Poder Ejecutivo encara la posibilidad de ir paulatinamente preparando los territorios para poder sufrir esa transformación; y esa preparación es de dos órdenes: de bienestar económico, con el desarrollo de obras públicas; de su sanidad; de su enseñanza y de un mejoramiento jurídico-político en el orden gubernativo, legislativo y municipal”¹⁷.

Se aclaraba que la provincialización era “... un problema que el país deberá encarar; pero no antes de haber preparado esos territorios para que puedan absorber la modificación sin graves inconvenientes y tropiezos iniciales. Por eso el poder Ejecutivo ha planeado... numerosas medidas tendientes a llevar ese mejoramiento económico, jurídico y político”¹⁸.

Para el desarrollo material de los territorios el plan quinquenal preveía distintos proyectos de ley sobre obras públicas, instrucción, higiene y asistencia social; pero enfatizaba que las etapas previas a la provincialización—perfeccionamiento del poder ejecutivo local, régimen municipal y legislaturas—constituían las condiciones requeridas para lograr la autonomía.

Inauguraba así una tendencia que será una constante al considerar esta temática: para Perón, la dimensión política será la determinante para la consecución del proceso de provincialización, quedando la dimensión económica subordinada a ésta.

La gradualidad prevista se centró en sucesivas ampliaciones de la participación política territorial y de las facultades gubernativas. Implicó también un movimiento simultáneo de penetración estatal e intentos de articulación y mediación entre el Estado y la sociedad civil, tarea dificultosa debido a la

17 Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica, *Plan de Gobierno 1947-1951*, Tomo I, p 33.

18 *Ibidem*, p. 34.

particular configuración territorial.

En 1949, se inició el proceso de incorporación política al disponerse en la nueva constitución sancionada ese año la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación y decidiéndose la participación de los territorios nacionales en dicho acto electoral.

El frustrado levantamiento militar del 28 de septiembre de 1951 ocasionó una profundización de tendencias coercitivas latentes, generándose un marco político adverso para la oposición electoral. La declaración del estado de guerra interno fue el instrumento utilizado para el cercenamiento de las libertades públicas y la atenuación del pluralismo político, reemplazado ahora por la doctrina justicialista consagrada por el Congreso en 1952 como doctrina nacional.

En este contexto, se modificó la ley electoral, volviéndose al sufragio uninominal por circunscripciones propuesto por Joaquín V. González en 1902 que excluía las minorías e instauraba claramente el reinado de la “soberanía del número”. Para los territorios, la sanción de la ley electoral N° 14.032 de 1951 posibilitó introducir representantes territoriales en el Parlamento, con voz pero sin voto ¹⁹.

Las elecciones nacionales realizadas en los territorios el 11 de noviembre de 1951 resultaron exitosas para el peronismo, que veía acrecentado su caudal electoral al contar con un mayor número de sufragios fruto del engrosamiento del padrón debido a la incorporación del electorado femenino así como del electorado territorial²⁰. En cuanto a los resultados, en Chaco obtuvo un

19 RAMELLA, Pablo. *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1986. Los representantes se elegirían en razón de uno cada 100.000 habitantes o fracción que no baje de 50.000. Duraban 6 años y se renovaban por mitades cada tres años.

20 El padrón electoral de 1948 tenía 3.794.000 inscriptos; el de 1951 8.634.000 inscriptos.

porcentaje altísimo-81 % de votos-, en Santa Cruz un 68, 7% y en Neuquén obtuvo 22.943 votos (total del padrón 35.649) y Río Negro 36.610 votos (padrón de 70.000 votos). En todos los casos la segunda fuerza fue la Unión Cívica Radical, a considerable distancia del justicialismo ²¹.

Ese mismo año 1951 presenció la provincialización de los primeros dos territorios: La Pampa y Chaco –desde entonces provincia Eva Perón y provincia Presidente Perón- y la sanción de sendas constituciones provinciales, cuyo contenido recibió críticas de políticos y juristas por considerar que en ellas se vulneraban gravemente los principios republicanos ²². La provincialización de Chaco y La Pampa no fue el resultado de acciones sostenidas de la sociedad civil, que si bien existieron sufrieron discontinuidades en su intensidad y orientación. Según María Silvia Leoni, la provincialización tampoco fue impulsada por las estructuras partidarias y sindicales preexistentes al peronismo en los territorios (socialistas, comunistas y anarquistas) sino por la acción gremial en conjunción con la intervención de Eva Perón. Ambos movilizaron a la opinión pública a favor de la provincialización, decidida poco antes de las elecciones nacionales de noviembre²³.

En diciembre de 1953, el Ejecutivo Nacional ingresó al Congreso un proyecto para la provincialización de Misiones, que fue sancionado al poco tiempo. En

21 En el Chaco, el radicalismo obtuvo un magro 13%; en Santa Cruz un 27,8%. En estas elecciones se eligieron municipios electivos y dos delegados parlamentarios. Los datos del territorio de Neuquén fueron tomados de FAVARO, Orietta(ed), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, CEHEPYC, 1999; p 90.

22 En los debates del Congreso de 1954, la bancada radical de Diputados realizó severas críticas a estas constituciones, fundamentalmente en lo atinente a la composición corporativa de sus legislaturas y la doble votación de los electores como integrantes de los gremios y como ciudadanos. Por ejemplo, el artículo 33 de la constitución del ex territorio del Chaco, disponía que el Poder legislativo unicameral tendrá representantes elegidos por mitades: una mitad por el pueblo de la provincia y la otra mitad por los ciudadanos que pertenecían a las entidades profesionales regidas por la ley nacional de asociaciones profesionales. La lista de candidatos debía estar integrada por miembros de dichas entidades. Cfr Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones* (en adelante CD-DS), Tomo II, Sesión del 28 de Julio de 1954, p 1002 y ss.

23 Cfr Leoni, María Silvia (2001), “Los Territorios Nacionales”, Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina* Vol. VIII, Buenos Aires, Planeta, pp. 43- 76.

1954 se dictó la Constitución provincial, pero sin los elementos corporativos de sus precedentes del Chaco y La Pampa.

En 1954 los comicios del 25 de abril para la elección del vicepresidente de la Nación, renovación de concejos municipales y delegación parlamentaria, otorgaron un renovado triunfo al partido oficial. En Río Negro, con un padrón electoral de 71.106 inscriptos, la votación para vicepresidente arrojó 37.152 votos para el PJ, seguido en segundo lugar por el radicalismo con 13195 votos y el partido comunista con 520 votos²⁴.

Evidentemente estos avances electorales estaban manifestando la adscripción política de los territorios al justicialismo, reflejando una intensa labor previa de adoctrinamiento, difusión y constitución de centros peronistas, que posibilitaron el cómodo triunfo de los candidatos justicialistas .

Sobre los territorios se había desplegado una incesante acción envolvente que abarcó tanto las cuestiones sindicales- a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión- las asistenciales- a través de la Fundación Eva Perón- y las netamente políticas, mediante la Dirección General de Acción Política de los Territorios Nacionales ²⁵.

En el ámbito institucional, la creación de la Dirección de Acción Política, directamente dependiente del Ministerio del Interior, tuvo como objetivo incrementar el conocimiento de los territorios y auspiciar reformas legislativas que diseñaran formas institucionales previas a la provincialización. Para tal fin

24 Datos extraídos del periódico *Nueva Era*, Carmen de Patagones, 30/4/1954.

25 Por ejemplo, en Río Negro, se registraron contratos de obreros y patrones en el rubro construcción (1947), habilitación de la Colonia Marítima Escolar en el balneario El Cóndor (1949), incorporación de ocho estudiantes del Colegio Nacional de Viedma a la Ciudad Estudiantil Eva Perón (1952), Creación de la Comisión para la difusión del plan económico en 1952, creación de la Junta de Estudios Históricos de Bariloche y el instituto de Estudios Económicos y Sociales de Roca, organización de jornadas peronistas en 1955, entre otros. Sobre la acción de la Secretaria de Trabajo y Previsión en el medio rural ver MASES, Enrique y RAFART, Gabriel, *El peronismo desde los territorios a la Nación...* op.cit, p. 133 y ss.

realizó estudios geográficos, etnológicos, demográficos, estadísticos y estableció pautas legales para la participación de los delegados y la provincialización. El objetivo era “... *promover una legislación mas avanzada en la materia que armonice con la evolución de estos pueblos y con el adelanto de las instituciones argentinas*”²⁶.

En 1949 se reforzó la presencia del Ministerio del Interior mediante la creación de dos oficinas asentadas en los territorios nacionales: una Subsecretaría de Gobierno, ocupada de cuestiones políticas, administrativas y de orden público, y una Subsecretaría de Fomento, encargada de obras públicas, agricultura, ganadería y censos²⁷. Por otra parte se realizaron conferencias de gobernadores de territorios en 1947, 1951, 1952, 1954, profusamente publicitadas y en las que intervenía directamente el presidente Perón, escuchando las demandas e inquietudes de los mandatarios tanto provinciales como territoriales.

Esta homogeneización ideológica-partidaria constituía un objetivo de gobierno. En 1954 el Ministro del Interior manifestaba elípticamente la necesidad de adscribir políticamente al justicialismo como condición previa a la provincialización:

“El sentimiento acorde de aprobación y solidaridad que se ha podido comprobar en todos los sectores de la población y fuerzas vivas de los territorios nacionales con la política de gobierno desarrollada en los mismos por el Excmo. Señor Presidente de la Nación y, en especial, con la de su provincialización a efectuarse gradualmente... ha determinado que se procediera en el transcurso del presente año a la provincialización del territorio

26 CD-DS, año de 1954, Tomo I, sesión del 1º de mayo de 1954, Memoria de la labor de los Ministerios, Informe del Ministerio del Interior, p. 79.

27 *La Nueva Era*, 19 de marzo de 1949

de Misiones”²⁸.

Sin embargo y a pesar de los alentadores resultados electorales, el peronismo se ocupó de asegurar su inserción en aquellos territorios de tradición radical y socialista, como Río Negro. Evidentemente la peronización, según la mirada oficial, aún era incompleta y debía ser consolidada: en 1955, Perón todavía manifestaba que faltaban elementos materiales y cívicos para otorgar la provincialización. Por ello, se designó un comisionado del gobierno en aquellos territorios aún no provincializados-Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Formosa – para “... *capacitarlos política y económicamente a la espera de la provincialización*”²⁹.

UNA REFORMA FRUSTRADA ABRE PASO A LA PROVINCIALIZACION (1954-1955)

Contextuada en un momento de resquebrajamiento del orden vertical impuesto por el peronismo, con la emergencia de una oposición centrada en lo que habían sido sus columnas vertebrales-la Iglesia Católica y el Ejército- en 1954 el peronismo necesitaba evidentemente ampliar el consenso interno y acelerar la incorporación de otras fuerzas sociales que le permitieran equilibrar a las viejas fuerzas en retirada, contrabalanceando así el poder político y social de los sindicatos y las posibles mermas en el caudal electoral fruto del conflicto con el orden religioso y castrense.

La difusión doctrinaria del peronismo, acentuada a partir de 1952 cuando el justicialismo fue declarado doctrina nacional, se vería consolidada al poder esgrimir una carta de triunfo ante los habitantes territoriales: el peronismo

28 CD-DS, año de 1954, Tomo I; sesión del 1º de mayo de 1954, Memoria de la labor de los Ministerios, Informe del Ministerio del Interior, p.78.

29 *Nueva Era*, Carmen de Patagones, 25/1/1955, p 1.

hacedor de la conversión de estos espacios en provincias contrastaba notablemente con la oposición radical, que no ostentaba ningún avance en este sentido durante la etapa de gobierno de Yrigoyen y Alvear ³⁰.

Esto se advierte en las argumentaciones discursivas de los portavoces del partido oficial en el Congreso Nacional, quienes reiteradamente utilizan esta contraposición para silenciar las críticas de los radicales a la praxis de gobierno peronista y suscitar así un elemento de diferenciación con una oposición que aunque carente de la fuerza arrolladora del justicialismo, seguía siendo relevante ³¹.

Por otro lado el argumento económico no estuvo ausente: largas páginas de los debates legislativos fueron destinadas a manifestar las potencialidades económicas de los territorios, fundamentalmente en sus aspectos productivos³².

En una coyuntura crítica de estancamiento económico cuyos efectos se hicieron sentir especialmente a partir de 1952, el plan de austeridad diseñado por el equipo de Gómez Morales y el Segundo Plan Quinquenal aplicado a partir de 1953 produjeron una inversión en la política distributiva y mercadointernista del peronismo en pos de la autarquía económica, el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo de la industria pesada.

Acuciado por la falta de recursos para sostener la política distribucionista e intervencionista que aseguraba la sujeción de los gremios, la necesidad de que el gobierno pudiera seguir percibiendo los impuestos territoriales se

30 La Convención de la UCR de Junio de 1948 incluyó la provincialización entre sus bases de acción política, medida que fue ratificada en la Convención Nacional del 5 de Agosto de 1951.

31 En 1954 el diputado Albrieu expresaba que *“No es disculpa para los errores del pasado decir que no existía mayoría en esta o en la otra Cámara. Por lo menos se podía haber cumplido en lo que respecta al partido gobernante con la creación de las legislaturas locales... Es fácil venir a dar cuenta de todo el progreso económico de los territorios. Es fácil, como lo ha hecho el diputado Nudelman, decir cuántos cajones de frutas o de vino se han logrado en un territorio; lo difícil es probar ante el Parlamento argentino que ellos hicieron algo más que mensajes y proyectos para posibilitar una ley de provincialización”* (CD-DS, 1954, Tomo II, sesión del 28 de Julio de 1954, p 998.

32 *Ibidem*, año de 1954, sesión del 21 de julio, p 896; sesión del 22 de julio, pp 906 y ss; CD-DS, año de 1955, sesión del 2 de junio pp 454 y ss.

trasuntó claramente en los proyectos referidos a los territorios nacionales de 1954 y 1955.

Por ello, y por las razones políticas mencionadas, no se planteó inmediatamente la provincialización de los restantes territorios pero sí la reforma de su ley orgánica.

La última etapa de provincialización fue precedida por la sanción de la ley 14.315 de organización, gobierno y administración de los territorios nacionales. Establecía un régimen de transición y apertura política limitada para los territorios aún sin provincializar. De esta manera-afirmaban los legisladores peronistas- *“Peron comenzó a hacer justicia en los territorios”* al permitirles votar en 1949, elegir un delegado parlamentario y ahora darse su propio gobierno, ingresar a la vida institucional de la República y mejorar su vida cívica aunque sin perder la dependencia del poder ejecutivo nacional, como *“... un paso más para que todos sean iguales ante la ley”*³³ .

Esta afirmación no fue compartida por la bancada radical, que consideró que *“el partido justicialista posterga la provincialización para mantener el centralismo absorbente y discrecional...”*³⁴ .

El proyecto de 1954 recibió fuertes críticas ya que contenía aspectos debatibles. Por un lado preveía una nueva distribución territorial según las necesidades administrativas, de agrupamiento económico y de facilidades en las comunicaciones³⁵. Se hablaba de deslindar de los territorios rionegrino, neuquino y chubutense la zona de Bariloche creando una nueva provincia orientada al turismo.³⁶

33 CD-DS, año de 1954, Tomo II, sesión del 21 de julio, p.881.

34 *Ibidem*, p. 897.

35 *Ibidem*, p. 867.

36 *Ibidem*, 15/5/1954. Esta nueva provincia abarcaría Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Norquincó, Bariloche, Pilcaniyeu y por Chubut hasta el lago Futalaufquen.

La reacción en los territorios afectados por este posible desmembramiento fue inmediata y se puede observar a través de la prensa y las publicaciones especializadas de la zona.³⁷ Por ejemplo, las entidades económicas rionegrinas reaccionaron rápidamente pidiendo la no-separación del territorio: la Federación Económica de Río Negro, Sociedad Rural de Viedma, la Cámara de Comercio, la Industria y la Producción elevaron sendos petitorios al presidente, al igual que la dirigencia política que se expresó a través de un telegrama al Congreso Nacional firmado por el Presidente Juan Iturburu y el vicepresidente Horacio Castello, ambos del Comité Central de la Unión Cívica Radical de Río Negro, quienes alegaron perjuicios económicos con la pérdida del eje económico del territorio ³⁸ .

El proyecto legislativo, por otra parte, convocaba a elecciones de gobernador y vice y legisladores en aquellos territorios cuyo padrón electoral superase los veinte mil inscriptos, reservándose el ejecutivo la facultad de remover a ambas autoridades ³⁹ .

Desde la faz económica, la intención inicial del proyecto de ley de 1954 – posteriormente ley nº 14.315-elaborado por los delegados territoriales era la de reservar una cuota importante de los recursos económicos en manos del gobernador, aspiración que se vio frustrada rápidamente al ingresar el proyecto en las comisiones parlamentarias pertinentes. El proyecto reconocía al gobierno nacional la facultad de percibir los impuestos del territorio pero establecía que un porcentaje de la recaudación que debía ser girado a los territorios (artículo 3º) y concedía, a su vez, a los gobernadores el derecho de

37 Cfr por ej, *Nueva Era*, 12/3/1955, 19/3/1955 y los artículos de *Argentina Austral*, órgano de la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia, año XXV, nº 270 y ss, 1954.

38 Cfr CD-DS, año de 1954, Tomo II, sesión del 21/7/1954, p 900

39 La elección de gobernador y vice sería directa, y tenía como requisito para los candidatos diez años de residencia en el territorio. La legislatura tendría dieciséis integrantes y el vicegobernador obraría como su presidente.

iniciar con exclusividad el cálculo de recursos y presupuesto, recaudar las rentas territoriales y decidir la inversión de esos fondos, así como de los que recibiese del gobierno nacional⁴⁰.

El proyecto de la mayoría, firmado por los integrantes de la bancada peronista, anuló el derecho a percibir un porcentaje de la recaudación y reservó invariablemente para el gobierno nacional el derecho a percibir los impuestos territoriales.

La propuesta minoritaria de la bancada radical, firmada por Oscar Alende y Mauricio Yadarola, acusó al gobierno nacional de intentar otorgar una autonomía controlada y limitada a los territorios y propuso la supresión de este polémico artículo, pero no logró modificar la postura.

La retención por parte del Estado Nacional de estos fondos fue enmascarada bajo la forma de “provisoria”, disponiéndose que un acuerdo entre el ejecutivo nacional y los gobernadores podría disponer la prórroga de esta disposición. La instalación en el gobierno de las nuevas provincias de figuras provenientes del partido oficial garantizaría que esta prórroga fuese una mera formalidad con escasas posibilidades de modificación debido al particular estilo de dominación instaurado por el peronismo en esta etapa.

En su artículo 68, el proyecto de ley incluía condiciones para la provincialización: *“El territorio nacional con medios económicos y condiciones sociales que permitan su autonomía de administración y gobierno, que pueda atender a las necesidades del régimen de justicia y educación... podrá ser declarado provincia”*⁴¹.

Pero la bancada radical tampoco aceptó este aspecto, considerándolo una

40 CD-DS, año de 1954, Tomo I, sesión del 21 de Julio de 1954; p 873.

41 CD-DS, año de 1954, Tomo I, sesión del 5 de mayo, p. 222.

dilación en la provincialización, a la vez que criticó la posibilidad futura de alterar los límites territoriales”: *...el régimen que se propone con el despacho posterga la provincialización indefinidamente, acentúa la discrecionalidad de facultades del poder ejecutivo nacional, somete a las legislaturas y al gobernador y mantiene dos clases de argentinos, todos con iguales obligaciones y solo una parte con diferentes derechos*⁴² .

Los representantes justicialistas por su parte, alegaron que aun no existían condiciones económicas que justificaran la provincialización y que este proyecto mejoraba la capacidad cívica de los territoriales, al permitir la elección de sus autoridades, lo que constituía un acto de igualdad ante la ley propiciado por el “justicialismo reparador”. Debemos consignar que esta postura fue apoyada por todos los delegados territoriales. Por ejemplo, el delegado rionegrino Agapito Montaña no avaló las prevenciones radicales acerca de un futuro desmembramiento de su territorio y expresó que *“Río Negro rechaza cualquier forma de gobierno que no sea la que el movimiento justicialista dice que debe tener porque Río Negro... tiene fe y absoluta confianza en Perón”* ⁴³ .

La nueva ley orgánica sancionada finalmente en ambas cámaras resultó superadora de la ley de 1884 en varios aspectos. Primero porque por vez primera en su larga historia, los territorios tuvieron la posibilidad de sacudir el republicanismo tutelado que el Estado había ejercido desde 1884 al determinarse la elección directa del poder ejecutivo y legislativo territorial; por otra parte, se vio modificado el criterio numérico establecido para la provincialización, reemplazándolo por un criterio cualitativo que obviamente

42 *Ibíd*em, sesión del 21 de julio, p. 901.

43 *Ibíd*em, p. 899.

implicaba una concepción subjetiva del poder político pero que en sí era un avance significativo.

Empero, esta primera y única modificación de la ley orgánica de 1884 estaba destinada a tener corta vida. Ante las reacciones frente al posible desmembramiento de varios territorios, y las críticas vertidas en la dilación de la provincialización, el gobierno nacional decidió evitar el costo político de un descontento en los territorios y dar paso a una abrupta provincialización. Por ende, su escasa vigencia –poco menos de diez meses- no nos permite evaluar sus resultados ya que rápidamente fue sustituida por la ley de provincialización de Junio de 1955.

Al fundar el proyecto de ley de provincialización, el presidente Perón manifestaba que la unidad política de la Nueva Argentina, cimentada en la doctrina nacional del justicialismo, se consagraba con la provincialización de los territorios nacionales, acto que engrandecía a la Patria ⁴⁴.

El proyecto sancionado como ley 14.408 del 15 de junio de 1955 contemplaba la convocatoria a Convención Constituyente. El artículo 15, por su parte, determinaba que el ejecutivo nacional continuaba percibiendo los impuestos hasta seis meses después de instaladas las nuevas autoridades provinciales.

Resultaría válido preguntar si existió algún mecanismo que posibilitara el control político de los territorios a partir de su elevación al rango provincial. Veamos: la ley de provincialización fue sancionada en junio de 1955. En la misma se disponía, en su artículo 19, que dentro de los treinta días de promulgada la ley el Poder Ejecutivo nombraría comisionados federales en las

44 CD-DS, año de 1955, sesión del 18 de mayo, pp. 116-117.

nuevas provinciales, para asegurar la continuidad de los poderes públicos locales y estructurar la futura administración provincial ⁴⁵.

En la práctica, el nombramiento de los comisionados federales se efectivizó con anterioridad a la sanción de la ley: el 1º de enero de 1955, justificado como resultante de la vigencia de la ley 14.315, que requería un nuevo ordenamiento institucional para las futuras provincias. En ese momento, una disposición del Ministerio del Interior y Justicia dispuso el cese de los gobernadores a fin de facilitar la transición al nuevo régimen, los que reasumieron el cargo bajo la figura de comisionados federales.

Esta percepción se confirmó al observar las reacciones recogidas en Río Negro al aproximarse la sanción de la ley y posteriores a la efectivización de la misma. Si bien la expresión general era de satisfacción por la incorporación política al concierto nacional, en el caso de Río Negro esta sensación se mezcló con una cierta incertidumbre acerca del futuro político de la novel provincia y el comportamiento de sus dirigentes. La prensa expresaba que la sanción de la ley no implicaría automáticamente la vigencia del federalismo y la democracia y abrigaba temores acerca de la posibilidad de ejercer los nuevos derechos políticos con total autonomía: “...*formulamos una aspiración: la de que pueda el pueblo disfrutar de amplias garantías y libertad para decidir su destino en una auténtica afirmación democrática*” ⁴⁶

Estas afirmaciones, realizadas sobre el final de la experiencia peronista y en momentos en que su hegemonía política ya estaba seriamente cuestionada, se complementaban con aquellas que veían a la provincialización como un movimiento unilateral e inconsulto por parte del Estado:

45 Esta modalidad no se observó en la ley de provincialización de Chaco y La Pampa.

46 *Río Negro*, General Roca, 22/4/1955, p 1.

“Al crearse las provincias patagónicas sobrevinieron algunas diferencias de opinión entre los territorianos. En primer lugar porque el movimiento provincialista fue repentino, improvisado, injertado y dirigido. Hasta ese momento a los habitantes de los territorios no se les había cruzado por la mente la idea provincialista. Solamente Río Negro pudo exhibir alguna inquietud al respecto pero superficial y distante. Nunca hubo en ellos el fervor que trasuntó La Pampa. De ahí que al llegarles tan repentino regalo, luego de fabricarse a mano un improvisado ambiente provincialista, entraron a desconfiar por aquello de que cuando la limosna es grande...”⁴⁷.

La provincialización de los territorios no fue discutida, en principio, por lo que representaba en sí misma. Ninguna fuerza política territorial podía dejar de aspirar a obtener una mayor representatividad e inclusión en el cuerpo político de la Nación. La modalidad adoptada por el peronismo suscitó recelos al otorgar a los habitantes del territorio el rol de convalidadores y no de partícipes en la resolución de tan importante cuestión.

Evidentemente, la provincialización se obtuvo en medio de una coyuntura política poco favorable para el peronismo. La anunciada reforma constitucional que separaría la Iglesia del Estado activó la militancia opositora que incluyó por igual tanto a católicos enardecidos como al heterogéneo arco opositor, cobijado ahora bajo el paraguas eclesiástico. La tregua pacificadora propuesta por Perón a partir de los incidentes de junio, fue quebrada con una discursividad violenta, amenazadora y represiva, que aceleró la marcha del proceso que desembocaría en el quiebre institucional del 16 de septiembre de

⁴⁷ *Argentina Austral*, año XXVIII, febrero de 1956, n° 295. El mismo artículo refería que Tierra del Fuego recibió mal su inclusión en la provincia Patagonia, Comodoro Rivadavia lamentó dejar de ser sede de la gobernación marítima y verse obligada a integrarse al Chubut, para tener que disputar la capitalidad con Trelew y Rawson. Sta Cruz, por su parte, recibía una extensión territorial considerable prácticamente ingobernable.

1955.

A MODO DE CONCLUSION

La provincialización de los territorios nacionales constituyó un proceso alentado por el peronismo como parte de una estrategia integrativa que justificada ideológicamente en los principios de igualdad y unidad política, estuvo direccionada a propiciar la incorporación de nuevas fuerzas sociales, reforzando así su hegemonía política.

En este sentido la provincialización debía ser planificada y orientada de forma tal que el comportamiento político de los habitantes ostentara el signo justicialista. La gradualidad fue un componente esencial desde sus inicios y la comprobación de la peronización alcanzada se efectivizaba en su participación en las contiendas nacionales, introducidos como novedad en la legislación argentina a partir de 1949.

La penetración estatal fue invasiva en los territorios y operó a través del control institucional de este proceso, que presentó rasgos diferenciadores: espacios de provincialización temprana -Chaco, La Pampa y Misiones- presumiblemente más permeables a la peronización y por lo tanto, incorporados más rápidamente a la Nación justicialista; espacios de provincialización tardía, que fueron objeto de una acción tutelar del Estado Nacional. La emergencia de movimientos en pro de la provincialización podrían ser más bien un resultado de la presión ejercida por la amenaza de segregación que por la necesidad real de apoyar esta iniciativa estatal. El fracaso en la aplicación de la ley nº 14315 de 1954 a raíz del descontento generado en los territorios aún no autonomizados obró entonces como

acelerador de un proceso provincializador que el peronismo evidentemente no tenía previsto conceder en el corto plazo.

Creemos que con estas breves reflexiones nos introducimos en una temática que debe necesariamente analizarse en relación con el particular estilo de dominación peronista e interpretada según la visión dominante de la política y la sociedad. Esta mirada estatal debe ser complementada con trabajos que analicen la provincialización desde la óptica de sus destinatarios- los habitantes de los territorios - considerando los intereses políticos y económicos puestos en juego, las acciones y reacciones manifiestas o latentes que se observan y las respuestas dadas desde la dirigencia política territorial, que a partir de entonces debió asumir la responsabilidad de conducir el destino de las nuevas provincias federales.

Consideramos que la inclusión de la cuestión de los territorios nacionales dentro del análisis del fenómeno peronista bajo el prisma de la ciudadanía política resulta fundamental como clave explicativa de las motivaciones e intereses estatales al clausurar una larga etapa restrictiva de los derechos políticos y abrir paso a la autonomía provincial.

Asimismo, el legado político que la vigencia del *status* territorial con su correlato de marginalidad dejó en las noveles provincias constituye hoy un campo inexplorado cuya comprensión podría esclarecer no sólo su incidencia sobre el formato de representación política de las nuevas provincias sino también el comportamiento electoral diferenciado que algunas de ellas ostentan- como Río Negro y Neuquén – con relación a las tendencias políticas nacionales de los últimos veintiún años de gestación y consolidación de la democracia en Argentina.

**PERONISMO, TERRITORIOS NACIONALES Y CIUDADANIA
POLITICA.ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA
PROVINCIALIZACION(1946-1955)**

Datos personales de la autora:

Martha RUFFINI

DNI: 14.105.412

Dirección Postal: calle Choele Choel nº 1012-Barrio Maestros

CP: 8500 VIEDMA (Río Negro)

TE: 02920-424563

E mail: mruffini @ rnonline.com.ar

DATOS PROFESIONALES

Doctora en Historia egresada de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata

Profesora Adjunta Regular del Area Sociopolítica, orientación Histórica del Centro Universitario Regional Zona Atlántica de Viedma, Universidad Nacional del Comahue *Directora de la carrera Licenciatura en Ciencias Políticas* del Centro Universitario Regional Zona Atlántica de Viedma de la Universidad Nacional del Comahue

Coordinadora Local de la Maestría en Políticas Sociales (Convenio UBA-CURZA) *Integrante* del Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC), centro miembro de CLACSO de la Universidad Nacional del Comahue. *Investigadora Externa* del Centro de Estudios Histórico Rurales (CEHR) de la Universidad Nacional de La Plata