



Concierto de despedida de violinistas soviéticos en Buenos Aires.
D. Oistrakh y T. Nikolayeva (en el centro) entre músicos argentinos (1953).
Voks, 5, 1954, pp. 70-72

El peronismo clásico y los excluidos de la ley Sáenz Peña. Aportes para un debate desde los territorios nacionales

Mario Arias Bucciarelli
UNCo

Resumen

El artículo está referenciado en la perspectiva de las *interpretaciones extracéntricas* del peronismo y analiza la cuestión de los territorios nacionales y su controvertida provincialización durante la década del cincuenta, sugiriendo elementos para redimensionar enfoques cristalizados en torno a la experiencia de expansión ciudadana durante el primer peronismo.

Lo anterior, no desestima las argumentaciones sustentadas en las razones de conveniencia electoral; solución de crisis políticas y vaivenes en el régimen de acumulación; aunque indaga desde otro lugar. La estrategia de aproximación seleccionada introduce en las reflexiones sobre el tema los fundamentos y propuestas que se debatieron y ensayaron entre quienes asumieron la representación de los intereses territorianos durante los años previos a la emergencia del peronismo. De esta forma articula esas demandas con los mecanismos que hicieron posible la paulatina incorporación de los habitantes de los territorios nacionales al cuerpo político de la Nación.

Palabras Claves: Peronismo - interpretaciones extracéntricas - territorios nacionales - provincialización - ciudadanía política - interpretación alternativa

Abstract

Framed in the perspectives of inland interpretations of Peronism, this article analyses the issue of national territories and their controversial provincialization during the 1950s suggesting elements in order to rethink crystallized approaches around the expansion of citizenship during the first Peronism.

Without rejecting those arguments based on electoral speculations, responses to political crisis, and ups and downs in the accumulation regime, this piece of work brings up a new perspective. It introduces the reasons and proposals that were debated and implemented among those who assumed the representation of Territorians' interests during the years previous to the arrival of the Peronist movement. Thus, it articulates those demands with the mechanisms that allowed the gradual incorporation of national territories inhabitants to the national political body.

Key words: peronism / inland interpretations / national territories / provincialization / political citizenship / alternative Interpretation

Introducción

La complejidad del fenómeno peronista, actor de excluyente gravitación en la historia política contemporánea, suscitó y sigue suscitando profusas interpretaciones, reinterpretaciones y polémicas. Desde las más variadas matrices conceptuales y desarrollando una creciente multiplicidad de temáticas, su abordaje ha tendido a privilegiar en el

repertorio argumental de análisis un ámbito circunscrito a Buenos Aires y/o las áreas de mayor densidad urbano-industrial del país; concediendo preeminencia casi excluyente a la figura del trabajador¹. Sin embargo, la expansión del horizonte espacial en la producción historiográfica, los renovados esquemas teóricos en las perspectivas disciplinares y la consolidación de equipos de investigación en sedes universitarias alejadas de los centros tradicionales, generaron en los últimos años significativos aportes. Al incorporar otros actores políticos y sociales e investigar en torno a temas y problemas no siempre explorados en las narrativas nacionales, estos avances contribuyen a tensionar y pluralizar las explicaciones más difundidas².

Anclado en esta perspectiva, el presente artículo analiza la cuestión de los territorios nacionales y su controvertida provincialización durante la década del cincuenta, sugiriendo elementos para redimensionar enfoques cristalizados en torno a la experiencia de expansión ciudadana durante el peronismo clásico. La propuesta incluye, por una parte, la tematización de un asunto prácticamente inadvertido por la historiografía nacional y, por otra, una modalidad de abordaje sobre el mismo que al centrarse en el análisis de las expectativas y acciones de los propios sujetos involucrados pone en cuestión ciertas visiones un tanto lineales y unilaterales utilizadas para la explicación del gradual proceso de provincialización materializado durante el primer peronismo³.

Lo anterior, no desestima ni objeta las argumentaciones sustentadas en las clásicas apelaciones a la conveniencia electoral y ampliación de la base de sustentación del régimen; aunque indaga desde otro lugar. La estrategia de aproximación seleccionada introduce en las reflexiones sobre el tema los fundamentos y propuestas que se debatieron y ensayaron entre quienes asumieron la representación de los intereses territorianos durante los años previos a la emergencia del peronismo y de esta forma articula esas demandas con los mecanismos que hicieron posible la progresiva incorporación de los habitantes de los territorios nacionales al cuerpo político de la Nación.

¹ Sin pretender agotar la enunciación en términos de autores y enfoques, debates sobre estas interpretaciones pueden verificarse en tres artículos clásicos. Me refiero a IPOLA, Emilio de, «Ruptura y continuidad. Claves parciales para un balance de las interpretaciones del peronismo», en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1989, N° 115; TORRE, Juan Carlos, «Interpretando (una vez más) los orígenes de peronismo», en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1989, N° 122 y NIEBURG, Federico, «Ciencias Sociales y Mitologías Nacionales. La construcción de la sociología en la Argentina y la invención del peronismo», en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1993, N° 136.

² En esta perspectiva, MACOR, Darío y César TCACH (editores), *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe. UNL, 2003.

³ A modo de ejemplo. cfr. RUFFINI, Martha. «Peronismo. Territorios Nacionales y Ciudadanía Política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización», en *Avances del Cesor*, Centro de Estudios Sociales Regionales, Rosario, 2003, N° 5.

En los márgenes de la república: los territorios nacionales

Resulta un hecho conocido que en el marco del afianzamiento del Estado argentino, a fines del siglo XIX, las llanuras chaqueña y pampeana y la meseta patagónica se convierten en «espacios de conquista». En la transformación de la dimensión continental a la delimitación de un espacio nacional y en coincidencia con la construcción del escenario territorial del capitalismo emergente, la paulatina consolidación de un poder central estructura una particular configuración, definiendo un orden político administrativo que reconoce provincias preexistentes y crea otras entidades fuera de los límites de aquellas⁴.

Las tierras anexadas mediante periódicos avances militares⁵ se organizan como territorios nacionales; esto es, entidades jurídicas que a diferencia de las provincias históricas constituyen meras divisiones administrativas, carentes de autonomía y con directa dependencia del poder central. Una exploración de las argumentaciones sostenidas en la discusión de la ley 1532, conduce a esclarecer que el propósito que guía su conformación es ocupar y organizar nuevos espacios. Espacios diferenciados sobre los que debían evitarse los principios de división, de manera de subordinar el interés particular al nacional y lograr así la homogeneización y uniformidad de las futuras sociedades.

Homogeneización y uniformidad -que niegan en los ámbitos a ocupar las diferencias regionales y cualquier referencia que de cuenta de una diversidad social previa- involucran el principio según el cual el poder central es el encargado de interpretar las necesidades manifiestas o latentes de los habitantes, definiendo los grandes lineamientos que habrán de regir el ejercicio de derechos y deberes.

Referenciado en los parámetros del republicanismo liberal, según las representaciones y promesas del poder central, la objetivación del aparato jurídico político facilitaría la integración de la población dispersa en centros urbanos «donde se constituyan en sociedades» e impulsaría el «progreso y la civilización», haciendo factible la pronta existencia de nuevas provincias. Entretanto, los pobladores radicados o a radicarse en los Territorios no participarían en la conformación del gobierno local y nacional, no tendrían ninguna representación ante el Congreso y sólo podrían actuar, con limitaciones, en el ámbito

⁴ Al tiempo de dictarse la Constitución Nacional (1853), los Territorios no existían ni como entes políticos, ni como simples entes geográficos diferenciados. Fueron creados por la ley 1532 -1884- que delimitó y organizó nueve entidades jurídicas [Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego]. En 1900 se establece el territorio de los Andes y por decreto de 1943 es disuelto e incorporado a las provincias limítrofes (Catamarca, Jujuy, Salta).

⁵ La expansión de los atributos de la estatalidad implicó el sometimiento, reducción y eliminación de las poblaciones originarias quienes pierden su autonomía y se convierten en minorías étnicas subordinadas. En este decurso, desestructurada la sociedad indígena, se intentó establecer un orden adecuado a la modalidad de socialización que material y simbólicamente se afirma en el ámbito pampeano.

comunal⁶. En este clima ideológico, los *territorianos* quedaban privados legalmente del ejercicio de sus derechos políticos en el orden nacional y en el local, tal ejercicio se hallaba sujeto a lo estipulado por la ley de creación y organización de los territorios nacionales⁷.

Sin embargo, resulta oportuno puntualizar sobre este tópico una circunstancia no siempre tenida en cuenta en los estudios sobre estas unidades jurídicas. Al momento de la sanción, la restricción era sobre todo una condición *transitoria* y una *realidad contingente*, ya que la Ley incluía un programa de gradual emancipación por el cual con el sólo requisito del aumento demográfico el *territoriano* daría lugar al *ciudadano* de pleno derecho⁸. De tal manera, las representaciones y apelaciones que se forjan en torno a la percepción que fueron los «excluidos», «abandonados», «condenados a la perpetua minoridad política», «sometidos al régimen de coloniaje», alude más a la forma en que efectivamente se materializó el proceso de concesión de la ciudadanía, que a las finalidades y declaraciones explícitas de las leyes que pautaron su existencia.

⁶ Al respecto, la ley 1532 en su art. 22 establecía: «Las secciones cuya población pase de los mil habitantes tendrán derechos a elegir un Concejo Municipal, compuesto de cinco miembros, mayores de edad y domiciliados en el distrito. Entre ellos nombraran un presidente, encargado de mantener el orden en la discusión y representar al Concejo en sus relaciones oficiales». Aunque detalla la conformación, funcionamiento y atribuciones de estos cuerpos colegiados, el artículo plantea una serie de imprecisiones y superposición de funciones que al expandirse el aparato burocrático provocaran prolongados conflictos y sucesivas reglamentaciones y decretos. En 1907, para los núcleos poblacionales que no alcanzaran los 1000 habitantes, se establecen las Comisiones de Fomento, constituidas por tres miembros designados por el Ministerio del Interior de «una nómina de 9 vecinos caracterizados de la localidad» que era elevada por el Gobernador, funcionario designado por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado y por tanto percibido como una autoridad ajena a las inquietudes e intereses locales. CONGRESO NACIONAL, *Decretos y demás resoluciones que se refieren a la administración y gobierno de la Capital Federal y los Territorios Nacionales*. Buenos Aires. Talleres Gráficos Argentinos, 1927.

⁷ Al sancionarse la constitución de 1853 los «territorios» quedaron integrando las provincias límites y el voto de sus habitantes se depositaba en la urna provincial, desde la sanción de la ley 1532 estos quedaron fuera de esos límites y el derecho a sufragio librado únicamente «al pueblo de las provincias y la capital». En los Territorios antes de la ley Sáenz Peña (1912) argentinos y extranjeros tenían derecho, no obligación, de elegir un concejo municipal, luego de la ley que definió la ciudadanía política en la Argentina, la obligación se estableció para nativos, manteniendo los extranjeros el ejercicio voluntario del sufragio.

⁸ El programa de gradual autonomía determina primero designación de comisiones de fomento, luego conformación de un municipio y juez de paz electivos (1000 habitantes); posteriormente instalación de una legislatura territorial (30.000 habitantes) y por último, conversión en provincias (60.000 habitantes). Ley 1532, arts. 4, 10, 22, 46.

Las discusiones y propuestas antes del peronismo

Dejando de lado de las consideraciones referidas a la definición normativa de los alcances y límites del sujeto de la representación y la exploración en torno a los criterios de inclusión previstos al momento de dictarse la Ley, resulta pertinente enfatizar el proceso abierto a partir de su inobservancia. En efecto, la errática aplicación de las previsiones de ley 1532 y otras referidas al fomento y organización de los Territorios, desnaturaliza los propósitos y fines que fundamentaron su sanción. Superadas las exigencias demográficas requeridas, la provincialización⁹ es injustificadamente retrasada y los organismos previstos en el orden local (legislaturas territorianas y municipios) no logran establecerse o presentan serias dificultades para su institucionalización¹⁰. A su vez, el incremento poblacional y el crecimiento económico hacen cada vez más cuestionable la permanente negación de los derechos; los que por desconocimiento y no por modificación de la Ley vigente mantienen en una situación de marginación política a extensas regiones no provincializadas del territorio nacional.

El aplazamiento en la resolución de la disputa y la recurrente tergiversación entre las instituciones proyectadas y su materialización efectiva, origina a lo largo del tiempo un sujeto que confronta con el Estado nacional. En este orden, el *territoriano*¹¹ se transforma en un actor que trabaja y lucha por quebrar la «exclusión» de la ciudadanía plena; y en esa lucha resignifica los parámetros constitucionales y los dispositivos establecidos en la legislación vigente¹².

Tal situación, evidenciada histórica y empíricamente en los ámbitos del poder central¹³, se revela a la vez en los crecientes reclamos a los distintos gobiernos que se suceden y en

⁹ Según el censo *territoriano* de 1920, la mayoría de los espacios estaban en condiciones de instalar sus propias legislaturas y tres de ellos superan con creces los requisitos demográficos que habilitaban su provincialización.

¹⁰ A pesar de algunos intentos aislados las legislaturas territoriales no logran concretarse y el establecimiento de los gobiernos municipales genera una situación compleja más problemática y cargada de múltiples ambigüedades de los que generalmente suele suponerse. La impugnación de algunos comicios, las renuncias de los concejales, la acefalia temporaria, las recurrentes intervenciones, reflejan una lucha que trasciende la mera puja entre emergentes locales y autoridades nacionales.

¹¹ El *territoriano* como sujeto al que se hace referencia no es pensado como una entidad unívoca, es un sujeto heterogéneo que, aunque mediatizado por la exclusión de la comunidad política, reconoce múltiples dimensiones.

¹² ARIAS BUCCIARELLI, Mario, «La construcción de la ciudadanía más allá de las '14 provincias'», en DÁVILA, Beatriz y otros, *Espacio, Memoria e Identidad*, Rosario, Ediciones digitales Nueva Hólade, 2006.

¹³ Además de las *Memorias de los Gobernadores* en cada Territorio, los *Informes de la Dirección General de Territorios* dependiente del Ministerio del Interior o las conclusiones de la *Primera Conferencia de Gobernadores Territorianos* (Buenos Aires, 1913); a lo largo de la etapa, prove-

la paulatina búsqueda de modalidades propias de representación e influencia política que, con variadas estrategias, delimitan un movimiento de carácter reivindicatorio. Aunque el mismo refleja la complejidad y el disentimiento en torno a las posibles soluciones, es innegable que su expansión va otorgando sustancia y contenido a la «conciencia territorial»¹⁴.

Ahora bien, un examen de las principales razones planteadas en estas instancias previenen sobre las discrepancias existentes entre los distintos Territorios¹⁵ y en el interior de cada uno de ellos respecto a las experiencias concretas de la vida política territorialiana y las propuestas exigidas para su solución. En una y otra parte, la denuncia sobre el «*anacronismo*» del régimen legal imperante, no vertebraba acuerdos sobre el alcance de los *derechos políticos* reclamados ni las modalidades que debe adquirir *la representación* o la necesidad inmediata de *provincialización*¹⁶ de algunos de ellos.

Asumida esta tensión, es interesante destacar que el reclamo por el cumplimiento de la ley 1532 no se explicita en forma contundente. La impugnación se expresa en una serie de reivindicaciones tales como el **nombramiento de funcionarios con residencia efectiva**, la **posibilidad de participar en la elección del gobernador**, la figura de la **representación**

nientes del poder ejecutivo o del poder legislativo, se registran alrededor de cuarenta proyectos sobre provincialización o modificación de la ley 1532 que, en general, no son debatidos. CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1900/1943. En adelante CN, CD y CS.

¹⁴ Hace referencia a la elevación de peticiones y reclamos a las autoridades, a la conformación de ligas o juntas *pro autonomía* o *pro provincialización*, a la agitación de publicistas y prensa territorialiana, al surgimiento de un derecho público territorial y a la realización de encuentros locales, asambleas regionales o congresos nacionales (1933, 1935, 1939, 1940, 1943) que instalan en el espacio público el debate sobre las formas de inclusión de los territorianos al cuerpo político de la nación. Sobre estas instancias, ver FAVARO, Orietta y Mario ARIAS BUCCIARELLI, «El lento y contradictorio proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. Un clivaje en los años '30», en *Entre pasados. Revista de Historia*, Buenos Aires, 1995, N° 9.

¹⁵ Aunque la legislación es uniforme, el desarrollo histórico demuestra claras diferencias entre el Territorio Nacional de La Pampa Central -en parte prolongación de la dinámica del litoral pampa-húmeda- o el del Chaco. Formosa y Misiones -tempranamente articulados a los procesos productivos nacionales- con aquellos localizados en la dilatada y heterogénea Patagonia.

¹⁶ La provincialización había sido contemplada en la plataforma electoral del Partido Demócrata Progresista (PDP) en 1914 y es reiterada en la convención que da origen al Partido Demócrata Nacional (PDN) en 1931. La UCR, entre 1916 y 1930, con ambigüedades, había generado propuestas que avalaban una intensión provincialista, no sólo en la versión irigoyenista sino también en la propuesta electoral del antipersonalismo. Aunque el Partido Socialista (PS) hasta mediados de la década de 1920 no la incluía en su propuesta: en la de 1930 aparece como el mayor defensor de la inmediata conversión de Territorios en provincias. Es de notar que en esta coyuntura el socialismo adquiere una presencia relevante tanto en el ámbito parlamentario, como en instancias locales: municipios, sociedades de fomento, asociaciones intermedias, son conquistadas por sus referentes en las provincias y los Territorios.

parlamentaria¹⁷, la **mayor autonomía municipal** y su jerarquización, el **perfeccionamiento de la justicia y el régimen de la tierra pública**, la sanción de un **plan orgánico de obras y servicios** y, en última instancia, la **participación en la elección de la fórmula presidencial**; siempre bajo un régimen de «autonomía relativa»¹⁸.

En este orden, a partir de la experiencia recogida en el transcurso de la aplicación de la Ley y su enlace en los distintos ámbitos en que se discute la alternativa de los Territorios, este repertorio de ideas, formas de organización y mediación no contempladas en el texto del Estatuto vigente, permite comprobar la paulatina estructuración de un programa de postulaciones que puede conceptuarse como la *tendencia gradualista*¹⁹ frente al problema, tendencia gradualista que resignifica lo pautado en la ley 1532. Sin desconocer que en algunos territorios -especial el Territorio Nacional de La Pampa y en mucho menor medida el del Chaco- los «movimientos pro-provincialización» surgen tempranamente y se activan en determinadas coyunturas²⁰, en la mayoría de las discusiones y opiniones emergentes la inmediata conversión en provincias no aparece como una demanda unánime.

La reflexión que cabe para dar cuenta de esta posición, fuerza a reconocer que las exigencias de «autonomía» y «provincialización» exponen el problema de la exclusión no sólo en términos de titularidad de derechos políticos. En no pocas ocasiones los pedidos subordinan ese reclamo, privilegiando la inclusión en otros ámbitos. La prioridad puesta en lo sanitario, lo educativo, lo judicial, lo económico, lo comunal, demuestran que los habitantes de los territorios no siempre ponderan los mismos contenidos a la hora de definirse como «excluidos». A la vez, el ensayo participativo centrado en el ámbito municipal y el cuestionamiento al modo de hacer política que se desarrolla en el resto de las provincias²¹, sumado a la actitud de persistente «olvido» en el congreso nacional o los

¹⁷ La figura de la representación parlamentaria, un mecanismo no previsto en la ley 1532, es una modalidad que inspirada en la experiencia norteamericana ya había sido discutida y desechada en los debates de 1884.

¹⁸ ARIAS BUCCIARELLI, Mario. «Los debates de la política desde la perspectiva territorialiana. El Primer Congreso de Municipalidades de los territorios nacionales -1933-», (en prensa).

¹⁹ Sobre esta conceptualización, ver ARIAS BUCCIARELLI, Mario. «Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial», en *Revista de Historia*, Neuquén, UNCo, 1996, N° 8.

²⁰ ETCHENIQUE, Jorge. *Pampa Central. Movimientos Provincialista y Sociedad Global*. Santa Rosa, Gobierno de La Pampa, 2001/2003, T. I y II; y LEONI, María Silvia, «Reivindicaciones y movimientos políticos en el territorio nacional del Chaco en la década de 1930»; en *Res Gesta*, Universidad Católica de Rosario, 2002, N° 39 y «Los territorios nacionales», en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta, 2001, T. VIII.

²¹ El problema de la inclusión de los habitantes de los territorios al cuerpo político de la Nación, se instala en el espacio público en un contexto de fuertes debates y cuestionamientos a las instituciones: del constitucionalismo liberal y la experiencia abierta con la aplicación de la ley Sáenz Peña en la Argentina.

permanentes roces con los gobernadores -designados por el poder central- hacen que el «gobernarse en forma autónoma», adquiera una dimensión que trasciende el simple cambio en la condición institucional.

La diversidad de puntos de vista autoriza a pensar que si la disyuntiva se inscribe en un vocabulario espacial, también tiene que ver con una condición o identidad en tanto pone en juego relaciones y conflictos entre un «nosotros» y un «otros». Relaciones y conflictos definidos en principio en torno a la carencia de derechos políticos, pero que avanzan en la consideración de otras cuestiones, imaginando y proponiendo criterios alternativos de intervención pública, que exceden los límites de la polémica sobre el retraso o no en el otorgamiento de la ciudadanía política, es decir la universalización del derecho de sufragio²².

El peronismo clásico y la provincialización

Postular que la «provincialización de los territorios nacionales» figuraba como uno de los puntos presente en la plataforma del Partido Laborista y de allí derivar la política seguida por el régimen respecto a los mismos, resulta una simplificación que desconoce la compleja conformación del partido peronista, los conflictos al interior de las tres ramas en las que finalmente se divide²³ y la tensiones que recorren y particularizan su dinámica organizativa a lo largo de su compleja institucionalización²⁴. La conversión de Territorios a provincias durante la década del cincuenta se concreta en un proceso no exento de contradicciones que no sólo evidencian especulaciones electorales y vaivenes en el régimen de acumulación, sino, asuntos no resueltos vinculados a la configuración territorial²⁵ y a las imposiciones e intereses económicos y políticos presentes en los propios espacios territorianos²⁶.

²² El análisis de un modo de articulación de intereses y un diseño institucional alternativo a la entidad provincia, puede verse en ARIAS BUCCIARELLI, Mario, «Ante la alternativa de ser ciudadanos». Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos», en *Revista de Historia*, Neuquén, UNCo, 2005, N° 10.

²³ En este sentido, ver MACKINNON, Moira, *Los años formativos del partido peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

²⁴ MUSTAPIC, Ana María, «Del partido Peronista al partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático», en CAVAROZZI, Marcelo y Juan M. ABAL MEDINA (h), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, HomoSapiens, 2003.

²⁵ Por ejemplo la creación en 1943 de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia y la Marítima de Tierra del Fuego dificultan los debates en torno a la provincialización de los Territorios que las incluyen. Por otra parte, la redefinición de límites -que había generado una prolongada polémica en el momento de la creación de los Territorios- y las recurrentes propuestas de divisiones especiales o fijación de categorías territoriales, ya sea por anexiones o establecimiento de nuevas entidades es un punto que se discute aún en el momento de la provincialización definitiva.

Ahora bien, el ascenso del peronismo produce cambios significativos en las tradicionales 14 provincias y también en los espacios no provincializados. Por un lado, amplia y consolida la presencia del Estado, objetivando mediante novedosos mecanismos una serie de políticas orientadas a homogenizar e integrar a los Territorios a la problemática nacional. Por otro, favorece un fenómeno de agremiación -en el que aparecen nuevas organizaciones sindicales y se reorientan las escasas existentes-²⁷; activa la politización de la sociedad y principalmente concreta un conjunto de obras y realizaciones materiales que dan respuesta a reclamos persistentemente relegados²⁸.

Como programa general, la política a seguir respecto a los Territorios queda plasmada en el Primer Plan Quinquenal donde se establece «...llegar paulatinamente a la autonomía de aquellas porciones de suelo argentino que deben formar parte del ejercicio pleno de nuestro sistema constitucional» y se anuncia un conjunto de «medidas de superación» que hagan al «bienestar económico» -obras públicas, enseñanza y sanidad- y al «mejoramiento jurídico-político» de las gobernaciones²⁹. Esta propuesta se explicita en la Tercera Conferencia de Gobernadores cuando Perón afirma: «Nosotros pensamos ir cada día, dando más autonomía a los gobiernos de los territorios nacionales, en forma de que podamos realizar la preparación de una transición hacia un sistema más descentralizado que el actual [...] Nuestro deseo es que el gobierno vaya siendo cada día más efectivo, y que pase total y absolutamente a manos del gobernador»³⁰.

La idea de fortalecer los ejecutivos también está estipulada en un proyecto -luego desechado- sobre «elección popular de los gobernadores y perfeccionamiento del régimen municipal» que en su exposición ante el Senado estimula una prolongada discusión y fundamentación por parte del ministro del Interior sobre la conveniencia de provincializar o no los Territorios. Al respecto el miembro informante expresa: «Se podrá discutir o impugnar la razón por la cual se acuerda ya la elección popular para gobernadores de los territorios y no se los provincializa de inmediato; pero la constitución no establece

²⁶ Los grandes grupos ganaderos, industriales o comerciales radicados en los Territorios, argumentando razones impositivas, cuestionan a través de petitorios y presiones canalizados fuera de las estructuras partidarias, el cambio en la condición institucional. A ello se suman quienes alegan la necesidad de evitar los «males de la política electoralista» que aparecerían con la simultánea constitución de todas las instancias jurídicas y políticas, características de la estructura institucional de un estado autónomo.

²⁷ Para profundizar sobre estas cuestiones, ver RAFART, Gabriel y Enrique MASES (dir), *El Peronismo, desde los Territorios a la Nación. Su historia en Neuquén y Río Negro (1943-1958)*, Neuquén, EDUCO, 2003.

²⁸ PRESIDENCIA DE LA NACION, *Conferencias de Gobernadores con el Poder Ejecutivo Nacional*, Buenos Aires, (marzo, 1947; julio, 1949; junio 1950).

²⁹ PRESIDENCIA DE LA NACION, *Plan de Realizaciones e Inversiones 1947-51*, Buenos Aires, 1947.

³⁰ PRESIDENCIA DE LA NACION, *Conferencia de Gobernadores*, Buenos Aires, 1950, p.70.

plazo determinado para ello y en el pensamiento del Poder Ejecutivo ha prevalecido el concepto de que este proceso debe cumplirse paulatinamente, en el sentido que los territorios que se vayan ejercitando en estas luchas cívicas, estarán luego con el tiempo mucho más capacitados para elegir sus gobernantes»³¹.

En las iniciativas del Congreso, hasta 1951 -año en que según la retórica oficial «una nota de la Presidente de la Rama Femenina del Movimiento Nacional ante el Senado logra la provincialización de Chaco y La Pampa»³²- el tratamiento de la cuestión reitera el mecanismo legislativo anterior, presentación de numerosos proyectos que al no considerarse pasan a archivo³³. Su preocupación queda exteriorizada en el examen y aprobación de distintas leyes de fomento y partidas especiales dirigidas al desarrollo urbano de los Territorios y a mejorar las condiciones sociales de sus habitantes.

El otorgamiento progresivo de los derechos políticos a los habitantes de los Territorios se formaliza con la reforma de la Constitución Nacional en 1949 que en su artículo 82 establece la elección directa de la fórmula presidencial «a cuyo efecto las provincias, la capital federal y los territorios nacionales»³⁴ formarían un distrito único» y se amplía hacia mediados de 1951, en el contexto de la renovación de las autoridades nacionales.

Justamente, la reforma de la ley electoral que incorpora el sufragio femenino³⁵, institucionaliza, además, la participación de estos espacios, aportando específicas innovaciones. A la posibilidad de votar la fórmula presidencial, se agrega la provincialización de Chaco y La Pampa; el derecho a elegir un Delegado parlamentario -con voz y sin voto-; el levantamiento de las intervenciones en las comunas³⁶ y el reconocimiento de rango municipal a varias comisiones de fomento; todas estas modificaciones aumentan considerablemente las posibilidades de participación de los territorianos en instancias políticas de carácter formal.

La modificación en la estrategia sobre la que se venía trabajando y la necesidad de pronto despacho del proyecto de provincialización de Chaco y La Pampa³⁷, es justificada

³¹ CN, DS, CS, Buenos Aires, 1950, pp. 1589/90.

³² Si bien en Chaco y La Pampa se registran antecedentes de luchas provincialistas, la movilización del año 1951 reconoce la directa intervención de la figura de Eva Perón, la rama femenina del partido peronista y la CGT.

³³ Hasta 1951, sobre provincialización se registran: Ernesto Sanmartino, Manuel Alvarez Pereyra, Alberto Durand (1946); Cipriano Reyes (1947); John W. Cooke (1948); Eduardo Colom (1949); Eduardo Madariaga, Felipe Gómez del Junco, Pablo Ramella (1950).

³⁴ El subrayado es nuestro.

³⁵ La promulgación de la ley 13.010 de sufragio femenino se concreta en 1947.

³⁶ Aunque desde 1943 las comunas estaban intervenidas -a cargo de un comisionado designado por el gobernador- se realizaban elecciones para la conformación de los concejos municipales.

³⁷ El proyecto se trata sobre tablas y es enviado a la Cámara de Diputados con la expresa recomendación de no hacer modificaciones.

ante el Senado por el ministro de Asuntos Políticos: «...quizá deslumbrados por esta era de recuperación económica, deslumbrados por este proceso de industrialización, deslumbrados por este gran progreso de justicia social, nos hemos olvidado un poco que los hombres luchan primero por obtener sus derechos políticos y luego entonces por las ventajas económicas: nos hemos olvidado que la justicia política es también uno de los primeros pasos hacia el logro de la justicia social [...] Pero el problema de la provincialización no puede desligarse del problema de la representación parlamentaria de los territorios...»³⁸.

Producidas las elecciones a fines de 1951, se observa en todos los Territorios un amplio triunfo del partido oficial, tanto en la fórmula presidencial, en la conformación de los municipios electivos como en los candidatos a delegados parlamentarios que se incorporan a la Cámara de Diputados a partir de 1952. En la dilucidación de estos resultados, hay que tener en cuenta no sólo las expectativas generadas frente a la nueva situación y la orientación «benefactora» del peronismo a nivel nacional, sino, la intensa campaña de peronización que se venía desarrollando y las dificultades imperantes en la organización y participación de fuerzas políticas opositoras. A la inexistencia previa al peronismo de condiciones institucionales que viabilicen la organización de una estructura partidaria a escala territorial; se suman, por una parte, mecanismos de mediación inéditos que cubren con éxito las diferentes zonas de las jurisdicciones territoriales y por otra, obstáculos a la acción proselitista de las expresiones políticas tradicionales.

A la vez, a partir de los años 1950, el poder ejecutivo nacional va a tener en cuenta para la designación de los nuevos gobernadores no sólo las lógicas afinidades partidarias, sino la mayor vinculación de éstos con las inquietudes e intereses de las distintas regiones, intentando dar respuesta a la tradicional petición de nombramiento de funcionarios con residencia efectiva.

Ahora bien, la tarea de mediación entre sociedad civil y Estado que comienza a desarrollar el partido peronista en todo el ámbito nacional, revela en los medios territorianos mayores dificultades para su institucionalización. Al igual que en otros espacios periféricos el peronismo apela, en general, a una dirigencia preexistente para la conformación de su aparato político y partidario; dirigencia que al reconocer itinerarios diversos y representar dispares intereses sociales y regionales se convierte en un lugar de disputas

No es un dato menor recordar que durante setenta años, con mayor o menor tradición de partidos nacionales, las instancias comunales de los Territorios y los diferentes ámbitos de participación no formal habían permitido recrear lugares de experimentación política, con la consecuente emergencia de referentes locales, quienes habiendo establecido sus intereses particulares no encuentran una rápida y menos fácil integración a un entramado partidario nacional que por definición mediatiza intereses de orden global. Esta

³⁸ CN, DS, CS, Buenos Aires, 1951, p. 478.

situación plantea una serie de conflictos que explican las periódicas intervenciones y reorganizaciones del partido, pero también gravita en las decisiones que se toman respecto a los diferentes Territorios³⁹.

En la discusión de los proyectos de provincialización -Chaco y La Pampa (1951) y Misiones (1953)- como en la consideración de la Ley Orgánica Territorial (1954)⁴⁰, las argumentaciones sostenidas reflejan la falta de un principio determinado en la jerarquización de los ámbitos a provincializarse. Las apelaciones a «necesidad de aprendizaje previo», «oportunidad» o «conveniencia», que están presentes en el discurso oficial, dejan de lado los tradicionales criterios sobre los Territorios, ya que mayoría y minoría coinciden en destacar que «el número de habitantes», «el desarrollo económico» o «la capacidad cívica» está más que demostrada en cada uno de ellos. En ambos debates, la prolongada intervención de cada uno de los delegados territorianos reitera y convalida la misma concepción⁴¹.

La polémica ley Orgánica Territorial de 1954 en realidad tuvo una vigencia limitada ya que a los 10 meses de su sanción aconteció la provincialización de Formosa y los territorios del Sur⁴². Estas marchas y contramarchas pueden ejemplificarse en el comentario de un periódico patagónico «El año pasado fue sancionada una ley tras un rápido debate. Debido a la vigencia de esta nueva ley cesaron los gobernadores reemplazados por comisionados del PE. Por la misma causa se ha impuesto la disolución de los concejos municipales, quedando invalidadas las elecciones. No terminan aquí la serie de cambios y novedades ya que inopinadamente surgió en nuestro territorio y en Formosa un movimiento de inspiración oficialista tendiente a peticionar la provincialización. Es

³⁹ ARIAS BUCCIARELLI, Mario; Alicia GONZALEZ y María C. SCURI, «Radicales y Peronistas en la conformación del sistema político neuquino», en *Revista de Historia*, Neuquén, UNCo, 1998, N° 7.

⁴⁰ La nueva ley establecía un régimen de autonomía peculiar, ya que si bien garantizaba el derecho de sufragio en la elección del gobernador y la conformación de la legislatura territorial y modernizaba el gobierno municipal; mantenía la tutela federal sobre la entidad política a constituirse.

⁴¹ Por ejemplo, en 1953, el delegado neuquino argumenta: «... Entendemos nosotros los hombres de los paralelos más australes del país que ésta es la política más hábil, más generosa y más constructiva [...] Hacemos votos, pues, por la prosperidad de la nueva provincia, en tanto esperamos confiados que llegue nuestro turno y nuestra hora...» (CN, DS, CD, Buenos Aires, 1953, p. 2445) o en 1954, el delegado por Santa Cruz expresa: «Nosotros hemos hecho notar a los Diputados de la oposición que nuestras condiciones políticas son suficientes para poder gobernarlos por nosotros mismos; pero los Territorios no tienen desarrollada su economía de la misma manera en todas partes [...] Por eso nosotros no requerimos la inmediata provincialización: la anhelamos y este es un paso para llegar a ella» (CN, DS, CD, Buenos Aires, 1954, p. 842).

⁴² La ley 14.408 deroga la 1532 y deja sin efecto las Gobernaciones Militar de Comodoro Rivadavia -se restituye a Chubut- y Marítima de Tierra del Fuego. Hasta 1957, en que nuevamente se establece el territorio de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, esta porción territorial queda incluida en la jurisdicción de Santa Cruz, que pasa a denominarse Patagonia.

sabido que entregaron petitorios al presidente y que este les 'anunció' que en la primera quincena de mayo próximo enviaría al congreso un proyecto que dispondría la provincialización de Río Negro y Formosa. Por estos días un movimiento de inspiración similar se ha iniciado en Neuquén»⁴³.

Es en el contexto de la crisis y caída del régimen peronista -junio de 1955- cuando el poder Ejecutivo envía al Congreso la ley de provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, nuevas entidades jurídicas que por la interrupción del orden constitucional en septiembre del mismo año, verán retrasada y complejizada la formalización de su autonomía institucional. De este modo culmina el lento y contradictorio proceso de conversión de territorios nacionales a provincias que desde 1884 había caracterizado la configuración político-administrativa del Estado argentino.

Aportes para la discusión

El desafío de introducir en el debate sobre el peronismo la cuestión los territorios nacionales y su efectiva transformación en estados autónomos -lo que comporta el reconocimiento de derechos políticos a los residentes de una vasta porción territorial que supera en extensión al conjunto de las tradicionales 14 provincias- y el privilegiar una perspectiva anclada en los criterios de confrontación expresados desde la visión de los territorianos; ofrece la posibilidad de ponderar de otra manera el status parcial de ciudadanía con el que usualmente se caracteriza a sus habitantes y puede contribuir a complejizar y enriquecer las explicaciones referidas al proceso de resolución de la problemática en el transcurso de la década del cincuenta.

La propuesta incentiva miradas alternativas, no sólo porque aporta un área de conocimiento no referenciado en los parámetros tradicionales de la historiografía nacional, sino por el enfoque que al interior del campo disciplinar plantea asumir *el pasado en términos de encrucijada*; tensionando, de este modo, los modelos interpretativos con pretensiones generalizantes y teleológicas, frecuentemente utilizados en las investigaciones sobre el peronismo y sus «enigmas».

En base a lo desarrollado en este artículo emergen dos cuestiones que fuerzan a redimensionar el plano de la discusión. En primer lugar, se admite que en los propios espacios territorianos, al menos en algunos de ellos, las formas de inclusión en la comunidad política no se traducen en un reclamo unívoco, ni se agotan en la lucha por el cumplimiento de la ley 1532, es decir la inmediata provincialización. En segundo lugar, se señala que el peronismo anexa a los espacios no provincializados al sistema federal argentino en un proceso que no es lineal ni está previamente determinado.

Pensado en clave territorialiana y admitiendo una noción de ciudadanía que excede el

⁴³ En *Río Negro*. General Roca, abril 22, 1955, p. 2.

simple ejercicio de elegir y ser elegido, no puede negarse que la manifestación y progresiva ligazón de movimientos de carácter reivindicatorio que surgen en los espacios territorianos y la agenda temática y discursiva que logran instalar, ejemplifican una activa concurrencia de los mismos en la elaboración de propuestas y diferentes modelos de resolución que en última instancia están presentes y se articulan en el controvertido proceso de provincialización llevado a cabo durante el peronismo clásico. Al replantear las preguntas básicas de la disputa y descartando las recurrentes apelaciones centradas en la decisión unilateral y autoritaria del Líder, **¿puede pensarse en una interacción entre Perón y esas demandas?**

Atendiendo a la dialéctica de la continuidad y ruptura en el marco de una imagen procesual del devenir histórico nacional, es factible verificar que la impronta de la identidad política configurada a fines de siglo XIX y asumida por la mayor parte de los territorianos, señala la continuidad de una tendencia que incide en el comportamiento de los sujetos sociales involucrados. *«En este sentido, la gradual conversión de Territorios en provincias, concretada en una coyuntura no exenta de avances y retrocesos, refleja un intento por armonizar tendencias ya legitimadas, procurando afianzar en las sociedades territorianas la primigenia idea homogeneizadora, que en el marco de la concepción política del peronismo va a encontrar renovada justificación»*⁴⁴.

Desde un análisis global del proceso y retomando la preocupación inicial, resulta un hecho incontrastable que el peronismo al otorgar los derechos políticos a las mujeres y los habitantes de los territorios nacionales, incluyó a los «excluidos» de la ley Sáenz Peña. El desafío para dar cuenta de este desenlace abre, sin lugar a dudas una polémica: ¿fue una democratización por vía autoritaria?; ¿una movilización y apertura del sistema político inducida desde las instancias estatales?; ¿una imposición verticalista con pretensiones hegemónicas?; ¿o es posible intentar una lectura más matizada que al profundizar en los universos de significación, las experiencias y prácticas de los distintos actores, admita modos de reconocimiento, interacciones y situaciones más complejas y menos lineales en la resolución definitiva de la cuestión?

Los interrogantes anteriormente enunciados no desconocen las tendencias internacionales que en la segunda posguerra propiciaron la apertura del sistema político a otros conjuntos de población, ni excluyen las argumentaciones sobre el estilo, construcción y ejercicio del poder del fenómeno político analizado -prolíficamente ensayados en la mayoría del múltiples estudios referidos a su *naturaleza*.⁴⁵ que a modo de ejemplo pueden

⁴⁴ ARIAS BUCCIARELLI, Mario, «La provincialización de los Territorios Nacionales durante el primer peronismo. Una mirada desde la experiencia neuquina», en BONA, Aixa y Juan VILLABOA (comps), *Las formas de la política en la Patagonia. El Primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires. Biblos, 2007, p. 154.

⁴⁵ Para una revisión que analiza y discusión de diferentes perspectivas. ver PLOTKIN, Mariano Ben. «Perón y el peronismo: un ensayo bibliográfico», en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. EIAL, Vol. 2, N°1. enero-junio. 1991.

resumirse en una aguda observación de Beatriz Sarlo: en el peronismo *«...la relación con las instituciones republicanas, es inevitablemente problemática y, más aún, impositiva, prepotente, hegemónica»*⁴⁶.

De todos modos, con tensiones interpretativas y enfoques controversiales, existe acuerdo teórico en aceptar que el peronismo implicó una expansión sustancial en la dimensión social de la ciudadanía y abundan las discusiones en torno a la dimensión política y las libertades civiles. La postulación, en el marco de las *interpretaciones extracéntricas*, de la cuestión de los territorios nacionales concurre a densificar las miradas. Al respecto, la tematización de otros espacios, actores o problemáticas, habilita a sugerir que **el peronismo también implicó una expansión sustancial en la dimensión política de la ciudadanía.**

Ciertamente, al igual que en otros aspectos, también en este caso deben debatirse las modalidades, implicancias y utilización -práctica y simbólica- que hizo el régimen de esos derechos, pero en la *«larga duración»* resolvió un viejo problema en la constitución de la comunidad política nacional. Acaso este razonamiento concorra a dilucidar, desde otro lugar, el dilema recurrentemente examinado en torno a la pervivencia del peronismo en la memoria histórica de los argentinos y la cultura política nacional.

⁴⁶ SARLO, Beatriz, «Doble óptica. Un intento (más) de observar el peronismo», en *Punto de Vista. Revista de Cultura*, Buenos Aires, 2004, N° 80.