

# **REPENSAR LA EXPANSION DE LA CIUDADANIA POLITICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES DURANTE EL PRIMER PERONISMO. DEBATES Y DERIVACIONES TEORICO METODOLOGICAS.**

**Mario Arias Bucciarelli\***

## **Otra mirada para el enfoque del problema**

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 examen habitual 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 trabajador<sup>1</sup>. 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 difundidas<sup>2</sup>.

Posicionado en este marco referencial, el presente artículo analiza la cuestión de los territorios nacionales y su controvertida provincialización durante la década de 1950, sugiriendo elementos para redimensionar enfoques cristalizados en torno a la experiencia de expansión ciudadana durante el régimen peronista. 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 peronismo<sup>3</sup>.

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.

---

\*Historiador. Profesor en la Universidad Nacional del Comahue (UNCo). Investigador en el Centro de Estudios Históricos de Estado Política y Cultura (CEHEPYC/CLACSO) mbucciar@speedy.com.ar.

<sup>1</sup>Sin pretender agotar la enunciación en términos de autores; esfuerzos de síntesis, enfoques e interpretaciones; parte de las discusiones pueden cotejarse en los clásicos artículos de De Ipola (1989), Torre (1989) y Nieburg (1993).

<sup>2</sup>En esta perspectiva, Macor y Tcach (2003); Rein/Barry/Acha/Quirga (2010) y Aelo (2010).

<sup>3</sup>Sobre este modo de indagación, ver Ruffini (2003).

### **Más allá de las fronteras: 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 aquellas<sup>4</sup>.

Las tierras anexadas mediante periódicos avances militares<sup>5</sup> 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 comunal<sup>6</sup>. En este clima ideológico, los *territorianos* quedaban privados legalmente del

---

<sup>4</sup> 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 9 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).

<sup>5</sup> La expansión de los atributos de la estatalidad implicó el sometimiento, reducción e 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.

<sup>6</sup> Al respecto, la ley 1532 en su art. 22 establecía que las secciones cuya población superase los 1000 habitantes tendrán derechos a elegir un concejo municipal. Aunque detalla la conformación, funcionamiento y atribuciones de estos cuerpos colegiados, el articulado 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 que era elevada por el gobernador, funcionario designado por el poder ejecutivo con acuerdo del senado. Congreso Nacional (1927).

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 nacionales<sup>7</sup>.

Sin embargo, resulta oportuno puntualizar sobre este tópico una circunstancia no siempre tenida en cuenta en los estudios sobre estas entidades 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 derecho<sup>8</sup>. 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.(Arias Bucciarelli/Jensen, 2009)

### **El proceso social de apropiación de la ciudadanía: los territorianos y sus demandas**

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 provincialización<sup>9</sup> es injustificadamente retrasada y los organismos previstos en el orden local (legislaturas territorianas y municipios) no logran establecerse o presentan serias dificultades para su institucionalización<sup>10</sup>. 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*<sup>11</sup> se transforma en un

---

<sup>7</sup> Al sancionarse la Constitución de 1853 los "territorios" quedaron integrando las provincias limítrofes 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 que estableció en voto secreto, universal y obligatoria (ley Sáenz Peña de 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.

<sup>8</sup> 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 (30.0000 habitantes) y por último, conversión en provincias (60.0000 habitantes).

<sup>9</sup> Según el censo territoriano de 1920, la mayoría de los espacios estaban en condiciones de instalar sus propias legislaturas y 3 de ellos superan con creces los requisitos demográficos que habilitaban su provincialización.

<sup>10</sup> 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 renuncia de los concejales, la acefalía temporaria, las recurrentes intervenciones, reflejan una lucha que trasciende la mera puja entre emergentes locales y autoridades nacionales.

<sup>11</sup> 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.

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 vigente (Arias Bucciarelli, 2009).

Tal situación, evidenciada histórica y empíricamente en los ámbitos del poder central<sup>12</sup>, se revela a la vez en los crecientes reclamos a los distintos gobiernos que se suceden y en 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"<sup>13</sup>.

Ahora bien, un examen de las principales razones planteadas en estas instancias previenen sobre las discrepancias existentes entre los distintos Territorios<sup>14</sup> 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 vertebró acuerdos sobre el alcance de los derechos políticos reclamados ni las modalidades que debe adquirir la representación o la necesidad inmediata de provincialización<sup>15</sup> 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 parlamentaria<sup>16</sup>, 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

---

<sup>12</sup> 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, provenientes 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 (1900/1955).

<sup>13</sup> Hace referencia a la elevación de petitorios y reclamos a las autoridades, a la conformación de ligas o juntas pro autonomía o pro provincialización, a la agitación de publicitas 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. Favaro y Arias Bucciarelli (1995).

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

y, en última instancia, la participación en la elección de la fórmula presidencial; siempre bajo un régimen de autonomía relativa. (Arias Bucciarelli, 2005).

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*<sup>17</sup> frente al problema, tendencia gradualista que resignifica lo pautado en la ley 1532. Sin desconocer que en algunos territorios -es especial el Territorio Nacional de La Pampa y en mucho menor medida el del Chaco- (Etchenique, 2001/2003 y Leoni, 2001), los movimientos pro-provincialización surgen tempranamente y se activan en determinadas coyunturas 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 provincias<sup>18</sup>, sumado a la actitud de persistente “olvido” en el congreso nacional o los permanentes roces con los gobernadores -designados por el poder central- hacen que el “*governarse 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 sufragio.

### **El primer peronismo y la expansión de la ciudadanía política en los Territorios: un recorrido controversial**

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 divide (Macknnon, 2002) y las tensiones que recorren y particularizan su dinámica organizativa a lo largo de su compleja institucionalización (Mustapic, 2003). 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

---

<sup>17</sup> Sobre esta conceptualización, ver Arias Bucciarelli, (1996).

<sup>18</sup> 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 electoral; circunstancias que derivaron en el primer golpe de estado y la instrumentación de formas viciadas de hacer política durante toda la década de 1930.

configuración territorial<sup>19</sup> y a las imposiciones e intereses económicos y políticos presentes en los propios espacios territorianos<sup>20</sup>.

Ahora bien, el ascenso del peronismo produce cambios significativos en las tradicionales 14 provincias y también en los espacios no provincializados. Por un lado, amplía 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 y activa la politización de la sociedad y principalmente concreta un conjunto de obras y realizaciones materiales que dan respuesta a reclamos persistentemente relegados.

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 gobernaciones (Presidencia de la Nación, 1947). 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"<sup>21</sup>.

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 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"<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> (Presidencia de la Nación, 1950, 70).

<sup>22</sup>(Congreso de la Nación, 1950, 1589/1590).

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*"<sup>23</sup> - el tratamiento de la cuestión reitera el mecanismo legislativo anterior, presentación de numerosos proyectos que al no considerarse pasan a archivo. 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*"<sup>24</sup> 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 femenino<sup>25</sup>, 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 comunas 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 Pampa<sup>26</sup>, es justificada 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..."<sup>27</sup>.

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

---

<sup>23</sup> 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 confederación general del trabajo -CGT-.

<sup>24</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>25</sup> La promulgación de la ley 13.010 de sufragio femenino se concreta en 1947.

<sup>26</sup> El proyecto se trata sobre tablas y es enviado a la Cámara de Diputados con la expresa recomendación de no hacer modificaciones.

<sup>27</sup> (Congreso Nacional, 1951, 478)

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 resulta 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 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 Territorios.

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)<sup>28</sup>, 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 concepción<sup>29</sup>.

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 Sur<sup>30</sup>. 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

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Sobre el desarrollo y fundamentación de estas controversias, ver Arias Bucciarelli (2010).

<sup>30</sup> 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.

peticionar la provincialización. Es 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"<sup>31</sup>

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.

### **El replanteo de la problemática y la propuesta 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- 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 canónicos 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 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 primer peronismo. 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

---

<sup>31</sup> (Río Negro, 1955, 2)

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”<sup>32</sup>

En esa dirección, asimismo, 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 sancionada en la segunda década del siglo XX que concibió la ciudadanía política en la Argentina. 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 de los múltiples estudios referidos a su *naturaleza*-<sup>33</sup>.

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.

## **Bibliografía**

AELO, Oscar (2010): Las configuraciones provinciales del peronismo: actores y prácticas políticas 1945-1955. La Plata, Instituto Cultural de la provincia de Buenos Aires.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1998): “Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial”. En: Revista de Historia, Neuquén, UNCo, 8.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2005): “‘Ante la alternativa de ser ciudadanos’. Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos”. En: Revista de Historia, Neuquén, UNCo, 10.

---

<sup>32</sup> (Arias Bucciarelli, 2007, 154)

<sup>33</sup> Para una revisión que analiza y discute diferentes enfoques, ver Plotkin (1997).

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2007): "La provincialización de los Territorios Nacionales durante el primer peronismo. Una mirada desde la experiencia neuquina", en Aixa Bona/Juan Vilaboa (comps), Las formas de la política en la Patagonia. El Primer peronismo en los Territorios Nacionales, Buenos Aires, Biblos.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2009): "Otros espacios para pensar la ciudadanía: los territorios nacionales" En: Revista Noroeste. Serie: Investigación y Ensayos. Historia, UNE, Resistencia, 29.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2010): "Tensiones en los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo". En: Quinto Sol, Instituto de Estudios Socio-Históricos, Facultad de Ciencias Humanas, UNLaPam.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario y Silvina JENSEN (2009): "La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción". En: Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti". Córdoba, año 8, 8.

CONGRESO NACIONAL (1927): 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.

CONGRESO NACIONAL (1900/1955): Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, Buenos Aires, Imprenta del Congreso.

De IPOLA, Emilio (1989): "Ruptura y continuidad. Claves parciales para un balance de las interpretaciones del peronismo". En Desarrollo Económico, Buenos Aires, 115.

ETCHENIQUE, Jorge (2001/2003): Pampa Central. Movimientos Provincialista y Sociedad Global, Santa Rosa, Gobierno de La Pampa, T I y II

FAVARO, Orietta y Mario ARIAS BUCCIARELLI (1995) "El lento y contradictorio proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. Un clivaje en los años '30". En: Entrepasados. Revista de Historia, Buenos Aires, 9.

LEONI, María Silvia (2001): "Los territorios nacionales". En: Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX, Buenos Aires, Planeta, T VIII.

MACOR; Darío y César TCACH (editores) (2003): La invención del peronismo en el interior del país, Santa Fe, UNL

MACKINNON, Moira (2002): Los años formativos del partido peronista, Buenos Aires, Siglo XXI.

MUSTAPIC, Ana María (2003): "Del partido Peronista al partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático". En: Marcelo Cavarozzi y Juan M Abal Medina (h), El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Rosario, HomoSapiens,

NIEBURG, Federico (1993): "Ciencias Sociales y Mitologías Nacionales. La construcción de la sociología en la Argentina y la invención del peronismo". En: Desarrollo Económico, Buenos Aires, 136.

PLOTKIN, Mariano (1991): "Perón y el peronismo: un ensayo bibliográfico". En: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, EIAL, vol 2, 1

PRESIDENCIA DE LA NACION (1947): Plan de Realizaciones e Inversiones 1947-51, Buenos Aires,

PRESIDENCIA DE LA NACION (1950): Conferencia de Gobernadores, Buenos Aires.

REIN/BARRY/ACHA/QUIRGA (2010): Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

RUFFINI, Martha (2003): "Peronismo, Territorios Nacionales y Ciudadanía Política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización. En: Avances del Cesor, Centro de Estudios Sociales Regionales, Rosario, 5.

RÍO NEGRO, General Roca, abril 22, 1955

TORRE, Juan Carlos (1989): "Interpretando (una vez más) los orígenes de peronismo". En: Desarrollo Económico, Buenos Aires, 122