

## La ciudadanía política durante el primer peronismo: el caso de las provincializaciones

Yo soy enemigo de las frenadas o de las aceleradas  
de golpe porque gastan los frenos y el motor.

Juan D. Perón

El problema de la inclusión de los habitantes de los territorios al cuerpo político de la Nación se instaló en el espacio público en un contexto de fuertes debates y cuestionamientos a las instituciones del constitucionalismo liberal y a la experiencia abierta con la aplicación de la ley Sáenz Peña en la Argentina. ¿Cuál fue la concepción de ciudadanía que motorizó la provincialización de los territorios nacionales? ¿Cuál era la imagen que el peronismo tenía sobre los habitantes de los territorios? ¿Cuáles fueron los motivos que llevaron al gobierno a otorgarle gradualmente el derecho a elegir a sus autoridades y a autogobernarse?

La idea que ordena este capítulo es que el primer peronismo al otorgarle el voto a los territorianos no lo hizo con el modelo de individuo-elector que imaginaron quienes pensaron la Ley Sáenz Peña. Al comienzo del siglo XX el ciudadano ideal era aquel que, gracias a estar informado e involucrado en los asuntos públicos, podía tomar de forma individual las mejores decisiones. En la concepción política del peronismo, el ciudadano modelo era aquel que estaba organizado y le mostraba obediencia y lealtad al conductor. De este modo, la sociedad deseada no era aquella compuesta por individuos que contaran con la capacidad de decidir lo que era mejor para cada quien sino una comunidad organizada en condiciones de interpretar la voluntad del líder. Aplicada esta concepción política al caso de los territorios nacionales, la estrategia a seguir consistió en organizarlos, luego peronizarlos y, por último, provincializarlos.

### Los Territorios Nacionales

En el proceso de consolidación del Estado argentino, a fines del siglo XIX, se definió un orden político administrativo que reconoció provincias preexistentes al tiempo que creó otras entidades fuera de los límites de aquellas.

Los territorios nacionales constituyeron unidades políticas y administrativas singulares dentro del orden institucional argentino. La Constitución de 1853 se refirió a estos espacios geográficos como “territorios situados fuera de los límites de las provincias”. En 1884, mediante la Ley 1.532 de Organización de los Territorios Nacionales, se produjo su organización institucional, con el propósito de ocupar y organizar estos nuevos espacios. En aquella circunstancia el Estado nacional organizó administrativamente a estos territorios que contemplaba como dominios exclusivos de la nación. Al tiempo que se crearon nuevas gobernaciones en el sur del país –La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego- también se reorganizaron las ya establecidas en Chaco (1872) –creándose el territorio de Formosa- y en Misiones

(1881). Algunos años después, en 1900, se incorporó al conjunto de territorios el espacio de Los Andes –que en 1943 se disolvió y repartió sus tierras entre las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

A partir de la ley 1.532 los territorios nacionales se organizaron como entidades jurídicas que, a diferencia de las provincias históricas, constituyeron meras divisiones administrativas, carentes de autonomía y con directa dependencia del poder central. Algunos historiadores interpretaron la sanción de una misma ley para el conjunto de los territorios nacionales como una evidencia de la escasa preocupación de las autoridades por atender a las características específicas de cada territorio (Ruffini, 2007 y Navarro Floria, 2007). Sin embargo, para los legisladores de 1884 la sanción de una única ley para aquellos espacios no respondió a un pensamiento centralista sino que obedeció al propósito de evitar la dispersión normativa en el gobierno de esas unidades temporariamente sujetas al control del Estado nacional (Gallucci, 2012). La sanción de una ley general válida para el conjunto de los territorios encontraba sentido en la convicción de que la incorporación de esos espacios al sistema representativo federal no podía sino ser resuelta mediante una regla fija válida para todos los casos e independiente de las características particulares de cada territorio. Esa convicción se apoyaba en la idea de que los territorios nacionales constituían espacios vacíos de población o, dicho en otros términos, un verdadero desierto (Lois, 1999). Según esta mirada, los territorios nacionales no contaban con nada sobre lo cual fuera necesario legislar sino que, al contrario, la legislación era contemplada como un instrumento para la construcción futura de un orden social y político en dichos espacios.

En lo que respecta al diseño institucional de los territorios nacionales, la ley buscó reproducir las mismas instituciones existentes en el resto del país. Sin embargo, la particular condición de los territorios, carentes de autonomía, determinó que todos los cargos que componían la administración territorial fueran designados por el gobierno nacional. Los habitantes de los territorios nacionales no participaban de las elecciones nacionales<sup>1</sup>, no tenían la posibilidad de contar con representación parlamentaria y sus autoridades eran de carácter no electivo –el gobernador era designado por un período de tres años por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado y, por lo tanto, era percibido como una autoridad ajena a las inquietudes e intereses locales<sup>2</sup>.

No obstante, la ley 1.532 establecía dos instancias de participación política de la población. En primer término, la de las legislaturas territoriales, cuya creación se preveía en todos los casos que un territorio alcanzara los 30.000 habitantes comprobados a través de censos. La conformación de esos organismos resultaba en proporción de un delegado por cada distrito municipal que contara con el menos 2000 habitantes y por cada fracción o menor a los 1500 residentes. Las condiciones para ser elegido miembro de la legislatura territorial se limitaban tan sólo a la mayoría de edad y a no ocupar ningún cargo rentado en la gobernación territorial. Además, la ley facultaba a esas legislaturas a sancionar leyes que, si bien podían ser objeto de veto por parte del gobernador, era posible ratificarlas con los votos de dos tercios de los representantes. La segunda instancia de participación de los territorianos estuvo marcada por el espacio

---

<sup>1</sup> Al sancionarse la Constitución de 1853, los “territorios” pasaron a integrar las provincias limítrofes y el voto de sus habitantes se depositaba en la urna provincial. Desde la sanción de la ley 1.532, los territorios quedaron fuera de esos límites de las provincias. Como el derecho a sufragio era únicamente para los ciudadanos de las provincias y de la Capital Federal, los territorianos se quedaron sin la posibilidad de expresar sus preferencias en las urnas, salvo para las elecciones comunales que sí estaban contempladas por la ley 1.532.

<sup>2</sup> En algunos casos, incluso, los gobernadores designados eran dirigentes partidarios oriundos de provincias vecinas, que desde el territorio continuaron interviniendo en las campañas y actividades políticas de sus lugares de origen (Leoni, 2008).

municipal. Los legisladores de 1884 creían que los municipios debían funcionar como una escuela de democracia, a través de la cual los habitantes de los territorios pudieran avanzar en la construcción de lo público. Según la ley 1.532, toda localidad que contara con mil habitantes en un ejido de 8.000 hectáreas podía conformar su propio gobierno local. Los concejos municipales estaban integrados por cinco miembros elegidos mediante el voto directo de los vecinos de la localidad<sup>3</sup>. Dichos cargos eran honorarios y su renovación se producía por mitad aproximada cada año, aunque no existían límites en cuanto al número de períodos en que los concejales podían ocupar esas bancas<sup>4</sup>.

A lo largo de los años se demostró como un hecho corriente el incumplimiento de estas dos instancias de participación que creaba la ley de 1884. En ninguno de los territorios se conformaron legislaturas, aún cuando la mayoría de ellos alcanzaron los 30.000 habitantes<sup>5</sup>. Tampoco se cumplió con lo que señalaba la normativa sobre la formación de los consejos municipales y en aquellos casos en los que sí se formaron gobiernos comunales autónomos fueron usuales las intervenciones por parte de los gobiernos territoriales y nacionales.

Como se puede ver, las instituciones políticas diseñadas para los territorios nacionales no estuvieron guiadas por un espíritu restrictivo de la participación política, sino que esta característica tuvo más que ver con la no aplicación de la ley<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Hasta el primer peronismo, las únicas elecciones que pudieron desarrollarse en los territorios fueron las del nivel municipal. La ley 1.532 otorgó el derecho de sufragio a todos los vecinos varones mayores de dieciocho años que pudieran acreditar domicilio en la localidad. La confección de los padrones estaba a cargo de una comisión de tres vecinos propietarios y mayores de edad a los que se les encargaba que ordenaran a los electores detallando su nacionalidad, estado civil, ocupación y capacidad/incapacidad de saber leer y escribir. Sin embargo, pese a la presencia de estos datos, no había ningún aspecto que constituyera una limitante para acceder al voto. Con la sanción de la ley 8.871 en 1912 y las resoluciones ministeriales que extendieron su radio de aplicación a los territorios nacionales, el sufragio en los municipios territoriales adquirió el carácter de obligatorio para los vecinos argentinos.

<sup>4</sup> En 1907 se complementó este diseño institucional cuando se decidió que para los núcleos poblacionales que no alcanzaran los mil habitantes, se establecerían las comisiones de fomento, constituidas por tres miembros designados por el Ministerio del Interior de una nómina de nueve vecinos que era elevada por el gobernador. Ver: 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.

<sup>5</sup> En algunos territorios, como en el caso de Chaco, los habitantes hicieron campañas en contra de la creación de una legislatura. Frente a las proclamas de los diarios nacionales que cotidianamente pedían regularizar la situación institucional de los territorios y crear legislaturas en aquellas ciudades que cumplían con los requisitos para tenerlas, la prensa chaqueña exhibía argumentos contrarios a la medida, por considerar que su instrumentación traería aparejados numerosos problemas y acarrearía gastos excesivos (Leoni, 2008)

<sup>6</sup> El problema de la inclusión/exclusión en los territorios nacionales ha sido tratado por una gran cantidad de especialistas. Los autores que han planteado en estos términos la cuestión parten de una idea previa – muchas veces no explicitada– según la cual el país debería tener homogeneidad territorial.... Esta es una preocupación propia de Francia del Siglo XIX (Rosanvallon, *La Consagración...*). Sin embargo, en un país pueden coexistir estatutos distintos para unidades territoriales diferentes. Esta opción no es contemplada por los investigadores que elijen plantear el problema desde la perspectiva de inclusión/exclusión.

Por otro lado, desde el comienzo se plantea la provincialización como horizonte pero se entiende que es conveniente crear la institución territorialiana. No pensar el problema como un derecho negado sino como un derecho a construir. Se comprende que la provincialización no era en general una demanda extendida, entonces se puede concluir que no ha habido exclusión, toda vez que no es dado llamar exclusión a la no inclusión de alguien que no tiene como voluntad ser incluido. La exclusión encierra la idea de rechazo, de prohibición, de impedimento. Estas tres características no se observan en la situación de los territorianos. Salvo excepciones –principalmente el grupo pro-provincialización de La Pampa–, los reclamos de los habitantes de los territorios nacionales no tuvieron que ver con la modificación del status jurídico ni con el cumplimiento de la ley 1.532 en lo referente a este punto. Ha sido habitual que aquel reclamo estuviera ausente y que se le diera prioridad a la inclusión en otros aspectos, como lo sanitario, lo educativo, lo

Según la ley 1.532 las restricciones que caían sobre los territorios nacionales tenían una condición transitoria. Entre quienes pensaron la ley existía la convicción de que el libre juego de las fuerzas productivas daría lugar al progreso de los territorios y determinaría su futura incorporación a la nación en tanto provincias. De este modo, cuando los territorios nacionales dejaran de ser desiertos, se poblaran y florecieran allí las fuerzas productivas, estos espacios serían provincializados. En la normativa existía un programa de gradual emancipación por el cual con el sólo requisito del aumento demográfico los territorios se convertirían en provincias<sup>7</sup>.

---

judicial, lo económico y lo comunal (Arias Bucciarelli, 2007). Incluso, en algunos territorios se organizaron movimientos en contra de la provincialización, como el caso de la Liga Antiprovincialista de Misiones (Pedranzini, 2010). De este modo, si se quiere pensar el problema de la ciudadanía en los territorios bajo el binomio inclusión/exclusión es necesario entender que la provincialización no era el punto central para los habitantes a la hora de definirse como “excluidos”.

Por otro lado, en referencia directa a la participación electoral, Hilda Sabato -para un momento y un espacio diferente- ha señalado que existían múltiples prácticas que se desarrollaban desde la esfera pública y que incidían en las decisiones de la clase dirigente (Sabato, 1999). Esas instancias de participación que se desenvolvían en el terreno informal y comprendían desde los periódicos, hasta las comparsas, pasando por asociaciones, clubes y manifestaciones ayudaron a la autora a plantear la existencia de formas que favorecían las expectativas de participación política de modo más directo y efectivo que el derecho al voto. El análisis de Sabato nos permite pensar en una idea de ciudadanía que no designa sólo la pertenencia de un individuo a un Estado –en cuanto sujeto de derecho y portador de nacionalidad- sino también su pertenencia a múltiples formas de interacción social. En el mismo sentido, Hugo Quiroga señala que resulta interesante explorar una concepción de la ciudadanía más inclusiva, entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil y que otorga a los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad (Quiroga, 1999). Otro autor que entiende que las prácticas políticas exceden a los momentos de votación es Botana. En *El Orden Conservador* planteaba que la participación ciudadana se refería al sentido elemental de tomar parte en un asunto público, lo que incluía a participar en la prensa escrita o en las asociaciones voluntarias (Botana, 1998). A partir de esta concepción de la ciudadanía es que discutimos la idea de que en los territorios nacionales “sus habitantes no tenían derechos políticos” (Favaro, 1997:80). La vida política no comenzó en los territorios nacionales en la década del cincuenta, cuando se dio su provincialización, sino que es muy anterior. Por lo tanto, consideramos equivocado el supuesto de que el peronismo promovió la inclusión de unos habitantes hasta entonces excluidos en términos políticos (Arias Bucciarelli, 2007; Favaro y MAB, 1996, 2001; Ruffini, 2007). Cada vez hay más investigaciones que se centran en estudiar la vida política territorial previa al peronismo, en los que se presta atención al rol de la prensa escrita, a la existencia de asociacionismo y agremiación, a los petitorios elevados a los gobernadores y presidentes, a las organizaciones que tenían como fin reclamar obras públicas y a las cuestiones relativas a las autonomías municipales, entre otros aspectos (Prislei, 2001; Leoni, 2008; Bona y Vilaboa, 2007; Gallucci, 2008 y Ruffini, 2004). Se hace cada vez más evidente que las miradas sobre la vida política en los territorios nacionales no pueden limitarse a los ámbitos formales. Por el contrario, una lectura adecuada de la política en los territorios nacionales implica también advertir la importancia de lo político, esto es, las prácticas y discursos no formalizados. Desde esta perspectiva, los territorios nacionales no pueden ser ya contemplados como carentes de vida política, sino como espacios donde esta última se desarrolló en ciertas condiciones sociales e institucionales diferentes a las de otros espacios regionales (Gallucci, 2012). Por otro lado, tampoco es estrictamente correcto hablar de la exclusión a los pobladores de los territorios nacionales en materia electoral, ya que toda vez que ellos mudaban su domicilio a alguna provincia esta exclusión desaparecía. Incluso, durante el período territorialiano fue una práctica habitual la inclusión de individuos en los padrones que no contaban con domicilio en la localidad en la que se llevaban a cabo las elecciones (Gallucci, 2008 y Leoni 2008). Como las restricciones pesaban sobre los territorios y no sobre los individuos era suficiente que los individuos se desplazaran hacia alguna provincia para que sus derechos políticos quedaran formalmente restituidos.

<sup>7</sup> El programa de gradual autonomía determinaba primero la designación de comisiones de fomento, luego la conformación de un municipio y juez de paz electivos (a partir de los 1000 habitantes). Posteriormente correspondía la instalación de una legislatura territorial (a partir de los 30.000 habitantes) y, por último, correspondía la conversión en provincia (a partir de los 60.000 habitantes). Ley 1532 de 1884: arts 4, 10, 22, 46.

Como señalábamos, las restricciones de la participación política no fueron consecuencia de la ley 1.532 sino de su incumplimiento. Según el censo territorialiano de 1920, la mayoría de los espacios estaban en condiciones de instalar sus propias legislaturas y Chaco, La Pampa y Misiones superaban con creces los requisitos demográficos que habilitaban su provincialización (Ver Anexo 1). Sin embargo, aún cuando las exigencias demográficas requeridas habían sido superadas, los organismos previstos en el orden local –legislaturas territorianas y municipios- no lograron establecerse o presentaron serias dificultades para su institucionalización y los territorios no fueron provincializados.<sup>8</sup>

En los distintos territorios nacionales, e incluso al interior de cada uno de ellos, existieron discrepancias respecto a las experiencias concretas de la vida política territorialiana y las propuestas para su solución. Todos coincidían acerca del anacronismo del régimen legal imperante pero no había acuerdos sobre el alcance de los derechos políticos reclamados. Las reivindicaciones eran diversas y, en ciertos casos, incluso contradictorias entre sí. Algunos pretendían el nombramiento de funcionarios con residencia efectiva y otros se contentaban con participar en la elección del gobernador, sin preocuparse demasiado por el lugar del que provenía. Estaban quienes se organizaron para solicitar representantes parlamentarios<sup>9</sup>, mientras que otros lo hicieron para demandar mayor autonomía municipal. El régimen de la tierra pública, el perfeccionamiento de la justicia y la sanción de un plan orgánico de obras y servicios también fueron solicitudes presentes entre los territorianos. Además aparecieron voces que reclamaban la participación en la elección de la fórmula presidencial. Todos ellos, los que tenían en común la búsqueda de mejoras sin modificar el régimen de dependencia de los territorios nacionales, compartieron escenarios con quienes señalaban la necesidad inmediata de provincialización. De este modo, convivieron en las mismas épocas y en los mismos espacios reclamos puntuales sociales, económicos y políticos con exigencias de modificar el status institucional de los territorios.

En diversos ámbitos aparecieron preocupaciones en torno a los territorios nacionales. El tema del status fue problematizado por el Ministerio del Interior en los *Informes de la Dirección General de Territorios*, en las *Memorias de los Gobernadores* de cada Territorio, en la Comisión Permanente de Municipios y Comisiones de

---

<sup>8</sup> Durante el siglo XX se registraron alrededor de cuarenta proyectos sobre provincialización o modificación de la ley 1532 provenientes del Poder Ejecutivo Nacional o del Poder Legislativo Nacional que, en general, no fueron debatidos. CONGRESO NACIONAL, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, Buenos Aires, 1900/1943. Es interesante señalar que el tema de la provincialización fue contemplado por todos los partidos políticos tradicionales. En 1914 estuvo presente en la plataforma electoral del Partido Demócrata Progresista. En 1931 se problematizó la cuestión en la convención que dio origen al Partido Demócrata Nacional. La Unión Cívica Radical, entre 1916 y 1930, generó propuestas que avalaron una intensión provincialista, tanto de sectores yrigoyenistas como antipersonalistas. A partir de 1930, el Partido Socialista se convirtió en el mayor defensor de la conversión inmediata de Territorios en provincias.

<sup>9</sup> La figura de la representación parlamentaria –envío de un delegado con voz y sin voto a la Cámara de Diputados- era un mecanismo no previsto por la ley 1.532. Era una modalidad que, inspirada en la experiencia norteamericana, ya había sido discutida y desechada en los debates de 1884. Con matices, admitiendo dilemas constitucionales y difiriendo en torno al alcance de la representación –¿Delegados? ¿Informantes? ¿Legisladores?- en todos los ámbitos se analiza y reivindica la posibilidad de enviar intérpretes de las aspiraciones locales que, al participar en los debates parlamentarios y en la formación de leyes específicos, contribuyan a exponer y defender las necesidades y problemas de los territorios nacionales (Arias Bucciarelli y Jensen, 2008). El proyecto de representación parlamentaria aparece en mensajes y proyectos del Poder Ejecutivo en 1900, 1910, 1914, 1924; en iniciativas del Congreso en 1916, 1917 y 1920, en la Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios en 1913 y en la posición favorable de constitucionalistas como Ángel Abalos, Juan González Calderón, Nicolás Matienzo y Segundo Linares Quintana (Favaro y Arias Bucciarelli, 1995).

Fomento de los Territorios Nacionales del Congreso Nacional, en los Congresos de Municipios de los Territorios Nacionales, en las Conferencias de Gobernadores Territorianos y en los Congresos Generales de Territorios Nacionales. Desde la ley 1.532 y hasta el momento de provincialización de cada uno de los territorios, se presentaron alrededor de cuarenta proyectos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo –los que, como señalábamos, en general no llegaron siquiera a ser debatidos. El debate sobre las formas de inclusión de los territorianos en el cuerpo político de la Nación también fue tratado por la prensa nacional y de los territorios, por diversos organismos e instituciones intermedias –como, por ejemplo, la Liga Patriótica Argentina y Acción Argentina-, por constitucionalistas y por los participantes en reuniones sobre municipios regionales y congresos nacionales que se realizaron durante la década de 1930 y 1940. Cada uno de estos ámbitos ayudó a visibilizar las realidades de los territorios nacionales en el espacio público y son muy útiles en la actualidad para entender que no eran las mismas las demandas de todos los territorianos ni los criterios de los expertos.

### Los Territorios Nacionales a partir del Peronismo

El peronismo anexó a los territorios al sistema federal en un proceso que no fue lineal ni estuvo previamente determinado. La conversión de territorios en provincias mostró contradicciones que evidenciaron especulaciones electorales, criterios encontrados sobre la configuración territorial e imposiciones e intereses económicos y políticos presentes en los espacios territorianos.

En el primer discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, Juan D. Perón señaló las etapas que debían transitar los territorios nacionales antes de poder convertirse en provincias:

Los territorios nacionales han de merecer especial atención de los poderes públicos por la extensión de su población y por la riqueza que han creado merced al trabajo de sus habitantes. Para ello serán sometidos a la consideración de vuestra honorabilidad los correspondientes planes de obras públicas, instrucción, higiene y asistencia social, al mismo tiempo que se acelera el proceso previsto y no cumplido de la ley orgánica de territorios, hasta llegar paulatinamente a la autonomía política de aquellas porciones de suelo argentino que deben formar parte del ejercicio pleno de nuestro sistema constitucional. Perfeccionamiento del Poder Ejecutivo local, régimen municipal y legislaturas son las tres etapas que han de cumplirse previamente a la provincialización. (Perón, 1946)

El criterio estrictamente demográfico de la ley 1.532 se veía superado por otras características que, según Perón, los territorios nacionales debían cumplir previo a su autonomía. La ley que había ordenado la vida de los territorios nacionales desde 1884 señalaba que los territorios estarían en condiciones de provincializarse cuando tuvieran una cantidad determinada de habitantes. En la primera intervención oficial en la que se refirió al problema de los territorios, Perón dejó claro que ya no se trataba de una cuestión demográfica. A mediados del siglo XX el desierto ya había sido poblado. Entonces, según el Presidente, lo que se debía hacer antes de poder provincializar era mejorar la infraestructura y las instituciones de los territorios.

Con este objetivo, el peronismo llevó adelante un proceso de penetración estatal que buscó generar relaciones entre la sociedad civil y el Estado. ¿Cómo lo hizo? Tuvo dos estrategias complementarias. En primer lugar, se implementaron una serie de políticas orientadas a homogeneizar y a peronizar a la población de los territorios. Luego se trabajó en la formación de un elenco dirigente que respondiera eficazmente a las directivas del Partido Peronista. El gobierno interpretó que era necesario lograr estos dos objetivos antes de auspiciar la autonomía en cada uno de los territorios<sup>10</sup>.

La tarea de homogeneizar a la población y crear en ella una identificación con los valores del peronismo requirió una fuerte presencia del Estado. Se comenzó con la implementación de un conjunto de obras públicas y realizaciones materiales que dieron respuesta a reclamos de los territorianos que hasta el momento habían sido ignorados<sup>11</sup>. El desarrollo económico y social del territorio fue promovido a partir del Plan de Gobierno de 1947-1951 y del Primer Plan Quinquenal. En aquel momento se decidió destinar materiales y recursos humanos para obras públicas, para sanidad y para enseñanza. En este sentido, el gobierno nacional destinó fondos para la construcción y ampliación de edificios escolares, para crear salas de primeros auxilios, construir viviendas y reparticiones públicas y para comenzar con las pavimentaciones en las principales ciudades. Estas medidas satisficieron demandas que estaban presentes entre los territorianos y contribuyeron a que los habitantes se formaran una opinión favorable del gobierno.

Las obras públicas fueron acompañadas de diferentes acciones simbólicas cuyo principal objetivo fue acercar las ideas de Perón y del movimiento peronista a los territorios e intentar que los habitantes se apropiaran de esas ideas. En todos los territorios se estableció la tradición de celebrar actos en conmemoración de las fechas claves para la liturgia peronista –especialmente el día del trabajador y el día de la lealtad- y también se comenzó con la práctica de transmitir los discursos de Perón por altoparlantes en las plazas. Además, se utilizaron los diferentes medios de comunicación, tanto la radio como la prensa escrita, con el objetivo de peronizar. El gobierno creó Radio del Estado en las ciudades capitales de los territorios y estableció la proyección obligatoria de “Sucesos Argentinos” en las salas de entretenimiento (Kriger, 2009). Además, en las diferentes regiones se incentivó la creación de diarios locales que suscribieran a la doctrina oficial (Bona y Vilaboa, 2007). También se diseñó un mecanismo de distribución de publicaciones partidarias y de propaganda para que los materiales estuvieran disponibles en todos los territorios. La estrategia comunicacional que se eligió fue la de nacionalizar la política, en busca de crear una identificación entre los habitantes de los territorios y el movimiento peronista.

A partir de la reforma constituyente, que instauró la elección de la fórmula presidencial en los territorios nacionales, se incrementó el proceso de movilización política. Se crearon unidades básicas –tanto masculinas como femeninas- en cada localidad con el propósito de promover la afiliación de la población. También se

---

<sup>10</sup> La búsqueda de homogeneizar y peronizar la población y de formar un elenco dirigente leal al Partido Peronista fueron objetivos presentes en todos los territorios nacionales. Sin embargo estos procesos no se dieron de forma idéntica en cada uno de los territorios. En la bibliografía existente se puede encontrar las diferentes características que estos procesos tuvieron en cada lugar (Macor y Tcach, 2003; Bona y Vilaboa 2007).

<sup>11</sup> En este punto, la estrategia del gobierno con respecto a los territorios es posible pensarla de forma semejante a cómo se ha actuado con la clase obrera. Nos referimos puntualmente a la política del peronismo de tomar una actitud dialoguista y dispuesta a dar soluciones a reclamos existentes desde décadas anteriores (tal como fue señalado por Murmis y Portantiero, 2004 y luego descripto detalladamente por Torre, 1990 y Doyon, 2006).

estableció una Delegación Regional de la Escuela Superior Peronista como ámbito de formación doctrinaria. Simultáneamente se organizó la rama femenina del Partido Peronista. En este sentido, se designaron delegadas censistas que cumplían la función de difundir la doctrina nacional, de formar padrones y de canalizar demandas puntuales (Alonso, 2008; Favaro y Arias Bucciarelli, 2001; Barry, 2009). En aquel momento se fortaleció la presencia de delegados nacionales que buscaron impulsar la vida partidaria y homogeneizar la población mediante la nacionalización del debate. Los procesos de homogeneización y de peronización se vieron reforzados a partir de los cambios introducidos en la educación pública, que buscó difundir la doctrina peronista en todos los hogares.

En el intento de homogeneizar los territorios nacionales también se procedió a realizar una intensa campaña contra los opositores, comparable con la que se llevó a cabo a nivel nacional. Además de las presiones sobre la prensa, los empleados públicos y los dirigentes gremiales de filiación socialista o comunista fueron objeto de persecuciones. La intención era siempre la misma: que desaparecieran las voces disonantes que planteaban miradas diferentes a las sostenidas por el peronismo.

Como decíamos, el segundo objetivo del gobierno fue el de formar una clase dirigente que estuviera alineada con la doctrina peronista, es decir, con la palabra de Perón. Al igual que en otros espacios periféricos, el peronismo apeló a cooptar una dirigencia preexistente para la conformación de su aparato político y partidario. Estos cuadros políticos provenían de experiencias diversas y, como tales, representaban intereses sociales, económicos y regionales diferentes, que más de una vez entraban en disputa entre sí. La mayoría de los dirigentes habían tenido una participación formal en los ámbitos comunales de los territorios o una experiencia previa en alguno de los ámbitos de experimentación política fuera del sistema representativo republicano (Arias Bucciarelli, 2007). En ocasiones los intereses particulares de estos referentes locales encontraron dificultad para integrarse en los lineamientos nacionales del Partido Peronista. Con el objetivo de evitar que estas diferencias se perpetuaran a lo largo del tiempo, se decidió desarrollar las estructuras organizativas del Partido Peronista. Además de la Escuela Superior Peronista se estableció la formación de comandos tácticos, que buscaron integrar a los gobernadores, con los sindicalistas y con otros integrantes del Partido Peronista Masculino y Femenino. El objetivo fue difundir y poner en práctica las orientaciones impartidas por los interventores peronistas. Esta organización partidaria fue un reflejo en los territorios de lo que estaba sucediendo con el Partido Peronista tanto a nivel nacional como en las provincias. En aquellos años, el peronismo estaba reorganizando su estructura partidaria y se acercaba cada vez más a una organización del poder verticalista, centralista y en la que sólo tenía lugar la voz y la voluntad del líder (Mackinnon, 2002; Prol, 2007; Aelo y Quiroga, 2006; Barry, 2009). En la década del cincuenta, al comenzar con la formación sistemática de dirigentes en los territorios nacionales, el peronismo ya había experimentado lo difícil que podía resultar que las experiencias subnacionales se alinearan con las expectativas de Perón (Macor y Tcach, 2003). El gobierno aprendió de los conflictos abiertos en algunas provincias y optó por el camino más prudente: generar en los territorios una clase política leal a Perón y al Partido Peronista antes de pensar en otorgarle autonomía a esos espacios a través de su provincialización.

#### La gradualidad como estrategia

En numerosas ocasiones Perón manifestó la idea de darles autonomía a los espacios territorianos de modo gradual. Lo que él expresaba era que había que preparar

a la población para que estuviera lista para la provincialización de su territorio. Lo cierto es que Perón no sólo estaba preocupado por la población en general sino también por el elenco dirigente. El gobierno quería contar con territorios peronizados antes de comenzar los procesos de provincialización, y eso involucraba tanto a la población no involucrada en los asuntos de gobierno como a los sectores dirigentes.

Es posible interpretar a partir de los acontecimientos que la idea de gradualidad enunciada por Perón se refería a dos procesos diferentes. Por un lado, el Presidente consideraba que los territorios no debían ser provincializados todos al mismo tiempo. Según esta concepción, por un lado, no todos los territorios estaban en igualdad de condiciones para lograr su autonomía y, por otro lado, era importante provincializar de a poco para poder evaluar cómo afectaba la incorporación de territorios a la dinámica de la política nacional. En este sentido, gradualidad significaba que no todos los territorios serían provincializados al mismo tiempo sino que el proceso se llevaría a cabo en etapas.

En una acepción diferente, al hablar de gradualidad Perón también hacía referencia a procesos internos de cada territorio, a etapas que debían ser cumplidas antes de plantear como posibilidad la autonomía. Aquí se trataba de que cada territorio homogeneizara su población, luego la peronizara y, por último, formara una clase dirigente leal a Perón y al Partido Peronista. Recién en el momento en el que se cumplimentaran estos objetivos en el territorio era posible pensar en su provincialización.

En lo que refiere a los derechos políticos el camino gradual comenzó en 1949, con la Reforma Constitucional. Mediante el artículo 82 se estableció la elección directa de la fórmula presidencial “a cuyo efecto las provincias, la Capital Federal y los territorios nacionales formarían un distrito único”. El siguiente paso fue hacia mediados de 1951. Unos meses antes de la renovación de las autoridades nacionales se sancionó una ley electoral que, entre muchas otras novedades, incorporó una cláusula que establecía la elección de delegados de los territorios nacionales como representantes con voz pero sin voto en la Cámara de Diputados de la Nación. Posteriormente se dio inicio al proceso de las provincializaciones. Los primeros dos territorios que pasaron por este proceso de conversión fueron Chaco y La Pampa, ambos en 1951. En 1953 se produjo la provincialización de Misiones y, antes de poner fin a todos los territorios aún existentes, se decidió sancionar la Ley de Territorios Nacionales de 1954. La etapa final, de provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, se llevó a cabo en momentos donde el régimen peronista ya estaba inmerso en una fuerte crisis –tanto fue así que los procesos de provincialización de estos territorios se terminaron luego de que la Revolución Libertadora derrocara a Perón, durante el gobierno Pedro Aramburu.

A continuación analizaremos las leyes –y sus respectivos debates parlamentarios- que se sancionaron tanto para provincializar los territorios como para reorganizarlos institucionalmente sin otorgarles la autonomía.

## La Provincialización de Chaco y La Pampa

Sr. Soler – Pido, señor presidente, un voto de aplauso para estas dos provincias que, por esta ley, se acaban de crear, y, a la vez, otro voto de aplauso para la genial gestoría de este movimiento y presidenta del Partido Peronista Femenino, señora Eva Perón.

Sr. Bavio – Yo estoy muy de acuerdo con el deseo del señor senador en lo que respecta al segundo voto, pero me permito observar, con respecto al primero, que falta la aprobación de la Honorable Cámara de Diputados para que el proyecto de provincialización de La Pampa y el Chaco se convierta en ley. Esa sería la oportunidad de dar ese voto.

Sr. Soler – En este momento el Honorable Senado de la Nación, que representa a las provincias argentinas, acaba de incorporar a dos nuevos estados al concierto de las provincias argentinas, ...

Sr. Roldán – Pero todavía no es ley.

Sr. Soler - ..y es sabido que la Honorable Cámara de Diputados nos ha de acompañar en este anhelo. Como senadores de la Nación y representantes de los Estados argentinos es que propongo este voto de aplauso.

Sr. Presidente (Teisaire) – Si hay asentimiento de los señores senadores, con las palabras del señor senador por Mendoza quedará realizado el homenaje.

-Asentimiento

(DSCS, 5/7/1951, P. 482)

En julio de 1951 se sancionó la ley 14.037 mediante la cual se declaró provincias a los territorios nacionales del Chaco y La Pampa. El proyecto fue ingresado a la Cámara de Senadores el mismo día que en la Cámara de Diputados se trataba sobre tablas la reforma de la Ley Electoral 14.032. Esto ocurrió unos pocos meses antes de las elecciones nacionales de 1951. Para aquel entonces el peronismo ya tenía la mayoría en la Cámara de Diputados y el total de senadores en la Cámara Alta. Sin embargo, se propuso conseguir una mayor representación parlamentaria. Para ello le sirvió la ley electoral que dejó de lado el sistema de mayoría y minoría para la elección de diputados nacionales e implantó un sistema que no aseguraba la presencia de la oposición en la Cámara: el uninominal por circunscripciones<sup>12</sup>. La provincialización de dos territorios significaba el aumento de la cantidad de diputados y senadores en el Congreso Nacional. El oficialismo estaba convencido de que obtendría el triunfo en Chaco y La Pampa, por lo que el cálculo era que la provincialización contribuiría a ampliar la representación del peronismo en ambas cámaras.

El proyecto de provincialización de Chaco y La Pampa fue presentado en la Cámara de Senadores por Román Subiza, el Ministro de Asuntos Políticos. Subiza también participó en la elaboración de la nueva ley electoral. La simultaneidad de los dos proyectos y la presencia de Subiza en tanto ideólogo de ambas legislaciones demostró que las provincializaciones fueron pensadas en forma conjunta con las transformaciones en el sistema electoral.

En aquel momento existían varios proyectos de ley sobre provincializaciones que habían pasado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Uno de ellos era el del senador Eduardo Madariaga que buscaba la provincialización de los territorios de Misiones, Chaco, La Pampa, Neuquén y Río Negro. Otro proyecto pertenecía al senador Pablo Ramella quien solicitaba la provincialización de Chaco,

---

<sup>12</sup> En la ley electoral de 1951, luego del debate en la Cámara de Diputados, los oficialistas decidieron agregar un apartado mediante el cual se aseguraba la existencia de diputados opositores representantes de las provincias que tenían mayor cantidad de población. Sin embargo, esto no significó una contradicción del objetivo principal de la ley, ya que pese a asegurar algunas bancas para diputados de la oposición, de todos modos su representación quedó significativamente disminuida.

Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén y Río Negro. Un tercer proyecto, presentado de forma conjunta por los senadores Eduardo Madariaga y Felipe Gómez del Junco, auspiciaba las provincializaciones de Misiones, Chaco, La Pampa, Neuquén y Río Negro. También existió un proyecto presentado por los senadores Alberto Teisaire, Alejandro Giavarini, Samuel Gómez Henríquez, Arcadio Avendaño, Francisco Luco y Luis Cruz que promovía la provincialización de sólo dos territorios: Chaco y La Pampa. La Comisión de Asuntos Constituciones, en acuerdo con lo señalado por el Poder Ejecutivo Nacional sobre la gradualidad de las provincializaciones, recomendó la sanción de este proyecto, el más restrictivo de todos los que se estaban analizando en el Congreso<sup>13</sup>.

La sesión de la Cámara fue inaugurada con la lectura de una nota de Eva Perón dirigida al presidente del Senado en la que solicitaba que “haciendo oídos a un viejo clamor de los territorios nacionales de La Pampa y el Chaco, se dicte la ley que los convierta en nuevas provincias argentinas”. Esta carta fue mencionada en todas las intervenciones de los senadores, luego leída antes del comienzo del tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados y recordada por la mayoría de los diputados peronistas. Incluso por lo que se puede ver en el debate hay un acuerdo entre los representantes del partido de gobierno en adjudicarle a Evita el rol de máxima impulsora de la propuesta. Así como había sido la embanderada del voto femenino en 1947, ahora se convertía en la principal responsable de las provincializaciones de La Pampa y Chaco.

Luego de la recomendación de la Comisión de Asuntos Constitucionales, de las declaraciones del Perón y de la carta de Evita en torno a la provincialización exclusivamente de los territorios de Chaco y La Pampa, todos los senadores apoyaron esta posición, aún aquellos que habían presentado proyectos que abarcaban la provincialización de otros territorios. Lo mismo sucedió con los diputados oficialistas. Incluso quienes en su intervención aseguraron que había otros territorios que cumplían con los requisitos para provincializarse terminaron asegurando que aquel era el momento de Chaco y La Pampa y que más adelante le llegaría el turno a los otros. Para aquel entonces, Chaco y La Pampa ya contaban con la presencia y el trabajo de organizaciones gremiales peronistas, del Partido Peronista Masculino y del Partido Peronista Femenino. Los territorios ya habían sido peronizados y existía una dirigencia leal, por lo que el siguiente paso era la provincialización

Como decíamos anteriormente, Román Subiza concurrió a la sesión en la que se discutió estas provincializaciones en la Cámara de Senadores. Su presencia –según sus propias palabras- tuvo como objetivo el llevar al Congreso la opinión favorable del Poder Ejecutivo con respecto a la sanción de este proyecto de ley. De este modo, la voz del Poder Ejecutivo Nacional en la Cámara estuvo presente mediante la lectura de la nota de la esposa del presidente y mediante la presencia e intervención de un miembro del Poder Ejecutivo que consideró necesario explicitar que la tarea a la cual estaba abocada el Congreso en aquel instante tenía el auspicio favorable del Presidente.

Tal como señalábamos, este proyecto se debatió en el Senado al mismo tiempo que Diputados se ocupaba de tratar la Ley Electoral. Y, de hecho, el único intercambio de ideas que hubo en la Cámara Alta tuvo que ver con el sistema electoral que debía

---

<sup>13</sup> Desde que Perón asumió la presidencia también se presentaron otros proyectos sobre provincialización, tanto de diputados peronistas como de la oposición. El primero lo presentaron en 1946 Ernesto Sanmartino, Manuel Álvarez Pereyra. Un año después Cipriano Reyes presentó uno propio. En 1948 John W. Cooke formuló un proyecto para provincializar y en 1949 lo hizo Eduardo Colom. Ninguno de todos estos proyectos fueron tratados ni en Diputados ni en Senadores.

figurar en la Ley de Provincialización. Al respecto, el proyecto tratado en comisión en su artículo 4 determinaba

La elección de convencionales, que se efectuará de acuerdo con la ley nacional de elecciones vigente y sobre la base del padrón nacional, tendrá lugar en la misma fecha en que se realice la elección de renovación de los poderes ejecutivos y legislativo de la Nación (DSCS, 5/7/1951, P. 447)

El senador Ernesto Bavio planteó que el término “vigente” presente en ese artículo podía llevar a confusión, ya que no resultaría claro si las elecciones deberían efectuarse con el sistema electoral imperante en el momento de sanción de la ley de provincializaciones o con el sistema electoral que estaba en aquel instante debatiéndose en la Cámara de Diputados. Por eso, la propuesta de Bavio consistió en suprimir el término “vigente” del artículo. El intercambio de argumentos que le siguió a la puntualización de Bavio giró alrededor de interpretaciones gramaticales que ayudaron a demostrar que el interés estaba puesto en dejar claro que la ley que debía regir las elecciones de convencionales era la que en aquel momento se discutía en la Cámara Baja. La insistencia de los Senadores sobre este punto tuvo que ver directamente con la conformación de las asambleas constituyentes. La ley electoral vigente en aquel momento, promulgada en 1912 bajo la presidencia de Sáenz Peña, aseguraba una representación de dos tercios para quien sacara mayor cantidad de votos y del tercio restante para el partido que saliera segundo en el orden de preferencias ciudadanas. En cambio, el proyecto de la ley electoral que se estaba discutiendo no contemplaba la existencia necesaria de oposición en la elección de diputados, por lo que, llevado al caso en cuestión, podía conducir a la formación de asambleas constituyentes en las cuales las únicas voces presentes fueran las de peronistas.

Este punto permite observar la ambición de unanimidad del gobierno. No se trataba de querer tener mayorías para gobernar sino que se pretendía contar con la totalidad de la representación. El objetivo era el de escuchar solamente las voces del oficialismo y tratar de invisibilizar la de todos aquellos que pensaban diferente.

Según la concepción política del peronismo no era un valor la presencia de voces disidentes dentro de una asamblea legislativa. Y esto respondía directamente a las ideas que tenía el oficialismo sobre cómo debía gobernarse. Dentro de su concepción de la política, el Congreso cumplía un papel menor ya que no se lo valoraba como una instancia de negociación de intereses y atenuación de conflictos. Esto tenía una relación directa con el lugar que el peronismo le otorgaba a la deliberación. A diferencia de quienes pensaban que el Congreso era la principal institución política ya que era allí mediante intercambio de argumentos que se arribaba a definir el interés general, para el peronismo el único capaz de interpretar el interés general era el conductor. Una vez que se definía de este modo que la figura del conductor expresaba la voluntad general quedaba implícito que no era necesaria la presencia de otras voces. Los senadores, con su preocupación por asegurar que la ley electoral que se utilizaría era la imaginada por el peronismo, buscaban consagrar el ideal político unanímista que contemplara como exclusivamente válida la mirada sobre el mundo que tenía el conductor.

El tratamiento de la provincialización finalizó en la Cámara de Senadores con el intercambio entre los senadores Ernesto Bavio y Lorenzo Soler con el que abrimos este apartado. En esa conversación se pueden observar dos características que recorrieron todo el debate. Por un lado, la mención a Evita en tanto gestora y responsable de las provincializaciones que estaban en marcha. Por otro lado, la idea sobre el rol de las instituciones políticas y, particularmente, del parlamento que demostraron algunos

representantes peronistas –en este caso, Soler. En el debate flotaba constantemente esta idea que Soler puso en palabras: la provincialización de Chaco y La Pampa se realizaba porque así lo habían querido Perón y Evita. Que fuera necesario la aprobación de una ley por parte del Congreso era una formalidad que, como queda claro, no encabezaba las preocupaciones de algunos de los senadores.

El proyecto aprobado por la Cámara Alta llegó a Diputados quince días después. En ese intermedio se había logrado aprobar la ley electoral y también el censo de 1947, dos elementos claves para los siguientes comicios nacionales y que, para el caso de los territorios nacionales, determinaba la elección de delegados con voz pero sin voto en la Cámara de Diputados. Las discusiones que se llevaron adelante en la Cámara Baja resultan especialmente interesantes ya que allí, a diferencia de lo que ocurrió en el Senado, tuvieron la posibilidad de expresarse algunas voces contrarias al gobierno.

La sesión en Diputados se inauguró con la lectura de la nota que Evita le enviara al Senado. No hubo ningún representante del Poder Ejecutivo Nacional, ausencia que fue marcada por los radicales quienes acusaron al ministro de Asuntos Políticos de sólo ir a aquellos lugares donde no hay opositores.

Abrió el debate un representante de la Unión Cívica Radical que afirmó que el partido apoyaba las provincializaciones de Chaco y La Pampa y solicitaba que este proceso no fuera tomado como una concesión personal de Evita o de Perón ni del régimen imperante. El intento de despersonalizar el avance institucional que realizó el radicalismo fue tan fuerte como la voluntad de los peronistas de personalizarlo. Mientras que los radicales pedían entender las provincializaciones como obra del progreso, los peronistas argumentaban alrededor de lo que los líderes del movimiento habían hecho y dicho a favor de la incorporación de estos territorios al conjunto de provincias.

El siguiente punto planteado por el radicalismo tuvo que ver con el alcance de la ley, con la aspiración de que se extendiera la medida a los territorios de Formosa, Misiones y Río Negro y que se suprimiera la gobernación militar de Comodoro Rivadavia. Luego de que finalizara el turno del primer orador de la Unión Cívica Radical, el diputado José Visca intervino, como era su costumbre, para realizar una moción de orden de que se cerrara el debate. Esta intervención era una práctica que Visca habitualmente llevaba adelante, al menos en los debates importantes. ¿Para qué escuchar argumentos de la oposición? ¿Para qué dialogar sobre una normativa que ya había sido decidida por el conductor del movimiento?

Sin embargo, pese a la moción de Visca, el debate continuó. Los diputados oficialistas respondieron a los señalamientos del radicalismo de diferentes modos. Los más amables explicaron que una vez que Chaco y La Pampa estuvieran provincializados, se acumularía experiencia y luego vendría el proyecto de provincializar alguno o todos los restantes territorios. Incluso afirmaron que “En el segundo gobierno de Perón vamos a provincializar los demás territorios” (DSCD, 19/7/51 y 20/7/51, P.1164).

Frente a la pregunta de los diputados radicales sobre por qué no sancionar alguno de los otros proyectos presentados por los peronistas, de alcances más ambiciosos, la respuesta fue que esos proyectos habían sido presentados en términos individuales. En cambio, el que se estaba tratando emanaba del partido. Este tipo de declaraciones ayudan a entender que para el peronismo las tareas legislativas sólo tomaban importancia al momento que el Poder Ejecutivo Nacional decidía llevar adelante modificaciones.

Dentro de los planteos a favor de la provincialización se expresaron muchas opiniones acerca de la regeneración que le otorgarían los territorios a la política argentina:

Ni Chaco ni La Pampa tienen ante sí el resabio de instituciones políticas que puedan obstaculizar la ejecución de un límpido y claro programa justicialista de gobierno. Yo sé que tendrá el Congreso argentino, cuando lleguen aquí sus representantes, voces de lugares aun no conocidos, voces que serán escuchadas en el recinto, en las comisiones, en los bloques parlamentarios y eso ha de contribuir, a no dudarlo, a consolidar la solidaridad de la familia argentina. (DSCD, 19/7/51, P. 1187)

Tanto en el oficialismo como en la oposición estaba presente la idea de que la provincialización de los territorios serviría para que se incorporaran a la vida política del país elementos valiosos e incontaminados. Al igual que ocurriera en su momento con el sufragio para las mujeres, se partía de la concepción de que el sufragio de los territorianos ayudaría a regenerar la política argentina, ya que incorporaría a la vida electoral argentina a ciudadanos alejados de las tradiciones caudillistas y de la política criolla.

Según lo expresado por los legisladores peronistas, los territorios no habían sido provincializados hasta aquel momento por el temor que tenían los gobiernos anteriores de incorporar a sus habitantes a la ciudadanía argentina:

Es lógico que tuvieran miedo, porque era un gran número de hombres que iban a emitir su voto. Y a los hombres del pasado no les interesaba que el pueblo votara: cuantos más quedaran sin votar, mejor para ellos, porque en esa forma se veían menos obligados a hacer más fraude. Por eso es que los habitantes de los territorios jamás pensaron en votar; y si a alguna de las provincias los gobiernos anteriores hubieran podido quitar el voto en una forma legal y elegante, lo habrían hecho, ya que, no pudiendo convencerlas por la ley, lo hacían por medio de la trampa, de la violación y de la opresión. Eso explica por qué a estos Estados no se les daba su derecho cívico. (DSCS, 5/7/51, P. 474)

Los diputados radicales se defendían de esta acusación planteando que ellos habían presentado una gran cantidad de proyectos en pos de las provincializaciones, que Hipólito Yrigoyen se había expresado a favor de estos procesos y que se debía tener en cuenta que la mayoría de los territorios alcanzaron los índices demográficos requeridos por la Ley 1.532 cuando el radicalismo ya no estaba en el poder. Frente a las acusaciones peronistas de que lo fundamental era que nunca lo habían hecho –más allá de las intenciones-, los radicales señalaron que venían presentando proyectos desde 1946 y que todos esos proyectos tenían ambiciones de provincialización mayores que el que buscaba sancionar el gobierno en aquel momento.

Lo concreto es que en el parlamento el acuerdo sobre provincializar Chaco y La Pampa era total. En palabras de Subiza

Sólo se oponen a la provincialización, y al otorgamiento de derechos y representación parlamentaria, los grandes terratenientes oligarcas, que temen que llegue a esta gran caja de resonancia la voz auténtica de los territorios en demanda de justicia y en vindicación de sus derechos; y

algunos politiqueros que ven con mezquinos fines electorales el problema de la provincialización. (DSCD, 5/7/51, P. 479)

Esta concepción fue compartida por todos los diputados, incluso quienes pertenecían al radicalismo o al partido demócrata nacional. Los desacuerdos eran alrededor de qué provincializar y cómo hacerlo.

El problema que se evidenció como más complejo durante el debate en la Cámara de Diputados tuvo que ver con qué representantes debían elegirse en Chaco y en La Pampa en las elecciones nacionales de noviembre de ese año. ¿Diputados y senadores o delegados parlamentarios?

La ley electoral sancionada unos días antes creó la institución de los delegados que representarían a los territorios nacionales en la Cámara de Diputados, con la exigencia de las mismas calidades que para ser diputado, pero con la diferencia de que no formaban quórum, no tenían voto, aunque sí integraban las comisiones, en las cuales tienen voz y voto. El problema, entonces, consistía en determinar si las nuevas provincias elegirían en las elecciones nacionales del 11 de noviembre delegados o diputados y senadores. Frente a esta cuestión se abrían diferentes interrogantes. ¿Cuándo dejaban de ser territorios nacionales Chaco y La Pampa? ¿Cuándo se sancionara la ley que estaba en discusión? ¿Cuándo cumplieran con los requisitos necesarios para la provincialización (elegir convencionales, dictar su Constitución, convocar a elecciones de las autoridades que el texto constitucional establezca y constituir esas autoridades)? ¿Cuándo se convertirán en provincias? ¿Existía un momento de transición, en el que no eran más territorios pero aún no se habían convertido en provincias?

Los argumentos coincidían en señalar que no tenía demasiado sentido que eligieran delegados parlamentarios. Pero tampoco encontraban como solución posible que eligieran diputados y senadores –especialmente los senadores, que por su naturaleza representan a las provincias, por lo que si todavía no estaban integralmente constituidas como tales no iban a poder elegir representación ante la Cámara Alta. De hecho, existió en el debate la recomendación de que se eligieran diputados, en representación del pueblo, pero que no se eligieran senadores. Pero rápidamente se señaló como inconveniente la ruptura que eso implicaría del equilibrio de representación que existía entre la Cámara de Diputados y el Senado.

También se planteó que sería un problema que Chaco y La Pampa eligieran convencionales el 11 de noviembre para a los 180 días –tiempo estipulado por la ley para terminar la constitución provincial- convocar a la elección de autoridades con el objetivo de que ellas convocasen a elecciones de diputados y senadores. Ese escenario crearía un estado de permanente elección en las nuevas provincias que, según los diputados peronistas, atentaría contra el normal gobierno por provocar un estado de permanente acción política.

Finalmente se decidió que en las primeras elecciones generales nacionales posteriores a la constitución de las autoridades provinciales se elegirían los senadores y diputados nacionales, cuyos mandatos coincidirán con los que estaban en funciones. Mientras tanto, Chaco y La Pampa tendrían la representación de delegados territorianos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Así fue decidido en la ley de provincializaciones. Sin embargo, unos meses más tarde se sancionó la ley 14.119 que estipuló que los senadores y diputados nacionales se elegirían en la misma fecha que las autoridades provinciales. Esta misma ley estableció que, a falta de legislatura local, fuera el Poder Ejecutivo Nacional quien fijara el límite de las circunscripciones para esa elección de diputados nacionales, al igual que lo había hecho con la Capital Federal para las elecciones de noviembre de 1951.

Otra cuestión planteada en el debate tuvo que ver con la ley de partidos políticos sancionada en 1949. Según esta normativa, un partido político o un frente electoral debía tener al menos tres años de antigüedad para que se le permitiera participar de las elecciones. ¿Qué pasaría en las nuevas provincias? ¿Se hacía una excepción a esta norma, atendiendo a las novedades político-partidarias que implicaba la provincialización? El diputado radical Emir Mercador planteó esta cuestión. Los diputados del partido gobernante acordaron sobre el vacío que existía en el proyecto que se estaba discutiendo sobre este punto. Pero se ocuparon de dejar claro que cualquier modificación al proyecto significaría que este debería volver a tratarse en la Cámara de Senadores y, por lo tanto, se postergaría la provincialización de los territorios afectados<sup>15</sup>. Este mismo argumento fue utilizado ante la sugerencia del diputado peronista Eduardo Colom de agregar un artículo que señalara que, una vez constituidas, las nuevas provincias modificarán su nombre. Su propuesta fue la de reemplazar “Chaco” por “Provincia Coronel Perón” y “La Pampa” por “Provincia Eva Perón”. La mayoría decidió que se aprobara el proyecto sin modificaciones, tal como venía de la Cámara de Senadores. Era la única forma de cumplir con la voluntad de Perón y de Evita de comenzar inmediatamente con el proceso de provincializaciones.

#### Las elecciones nacionales de 1951

En las elecciones de 1951 fue notorio el amplio margen con el que triunfó el Partido Peronista en los territorios nacionales. Chaco y Neuquén obtuvieron los porcentajes más altos, con más del 83% en la provincia recientemente creada y más del 80% en el territorio del sur. Le siguieron Chubut con 78%, Río Negro y La Pampa con 75%, Formosa y Santa Cruz con 72%, Misiones con 71% y Tierra del Fuego que, con el 69% de los votos, fue el territorio nacional en el que el peronismo obtuvo los peores resultados. Todos estos porcentajes se muestran especialmente altos al tener en cuenta que en el total nacional el peronismo obtuvo el 63% de los votos.

Es necesario entender los resultados electorales en los territorios a partir de las diferentes medidas y acciones encaradas por el gobierno durante la primera presidencia de Perón. Con el objetivo de organizar el territorio y a sus habitantes, el peronismo llevó adelante planes de obras públicas e implementó numerosas políticas sociales. El gobierno se valió de la CGT, de la Fundación Eva Perón y del Partido Peronista para encarar estrategias de organización y de peronización de los territorianos. Además se produjo la ampliación de los derechos electorales de los territorianos mediante la reforma constituyente y la nueva ley electoral. Todos estos elementos colaboraron en generar un clima de apoyo al peronismo y las elecciones nacional funcionaron como la oportunidad de demostrar cuan exitoso había sido el proceso de peronización, tanto en los territorios como en las dos nuevas provincias.

Lo cierto es que el peronismo les otorgó a los habitantes de los territorios nacionales el derecho a elegir a la fórmula presidencial y delegados en la Cámara de Diputados y provincializó La Pampa y Chaco con el objetivo de homogeneizar la representación. Y, con los resultados de las elecciones, quedó claro que lo logró. Al

---

De este modo, una atribución del Poder Legislativo Provincial pasó al Poder Ejecutivo Nacional, no sin quejas de los diputados de la oposición que consideraban que era una tarea que, en todo caso, debía pasar al Poder Legislativo Nacional.

<sup>15</sup> Finalmente, la Ley de Partidos Políticos se aplicó en las nuevas provincias, sin contemplarse la posibilidad de crear partidos políticos o alianzas electorales en aquellos espacios que concurrían por primera vez a elecciones nacionales para elegir todos los cargos.

peronismo no le alcanzaba con tener la mayoría. Su concepción política lo llevaba a buscar obtener lo más cercano al total de la representación. Para que el peronismo pudiera seguir presentándose a sí mismo como el único representante legítimo del pueblo necesitaba que nadie le disputara una proporción importante de los votos. En un escenario político donde las preferencias ciudadanas estaban muy divididas y existía casi un tercio de la población que elección tras elección optaba por otra opción partidaria, la solución que encontró el gobierno de Perón fue transformar esos votos en la menor cantidad de representantes posibles. Para ello le sirvió la ley electoral de 1951 con la elección de diputados mediante el sistema uninominal por circunscripciones y también los diferentes derechos que les otorgó a los habitantes de los territorios nacionales y de las recientes provincias de Chaco y La Pampa.

### La provincialización de Misiones

El tratamiento de ley de la provincialización de Misiones se inició en la Cámara de Diputados el 1ro de diciembre de 1953 con un mensaje del Poder Ejecutivo. En una breve nota, Perón reforzó la idea de gradualidad en las provincializaciones. Según el presidente, se produciría

La incorporación de los territorios nacionales a la gran familia federal argentina, a medida que cada uno de ellos vaya alcanzando la madurez social, política y económica que le asegure el pleno goce de su autonomía. (DSCD, 1/12/53, P.2296)

Perón señaló que el proyecto que estaba presentando el Poder Ejecutivo seguía las líneas de la ley que había declarado provincias a los ex territorios de Chaco y La Pampa y que las novedades introducidas eran puramente formales<sup>16</sup>. Se trataba de una nueva etapa dentro del gradual proceso de provincialización.

Unos días después de la lectura de la nota de Perón se retomó el tratamiento en la Cámara de Diputados. En esta oportunidad no hubo ningún representante del Poder Ejecutivo Nacional en el Congreso.

Los diputados peronistas aprovecharon sus intervenciones para resaltar la tarea de Perón tanto en el territorio de Misiones como en el resto del país. Después de que el informante de la mayoría procediera a dar las razones demográficas, sociales, culturales, económicas y políticas que llevaban a definir la provincialización de Misiones, el resto de las intervenciones se centraron en celebrar la figura del líder del movimiento y también en recordar a Evita. Aunque la primera dama hacía más de un año y medio que había fallecido, los representantes del oficialismo reconocieron en ella la inspiración para el proyecto que se estaba tratando:

---

<sup>16</sup> Puntualmente, lo diferente a las provincializaciones anteriores tuvo que ver con dos temas que, como señaláramos, levantó polémica entre los legisladores: En primer lugar, cuándo se elegirían senadores y diputados nacionales y, en segundo lugar, hasta cuándo duraría el mandato de los delegados parlamentarios y cuándo comenzaría el de los diputados y senadores. El proyecto de ley de provincialización de Misiones contempló que los senadores y diputados nacionales se eligieran simultáneamente y en el mismo acto en el que se elegirían las autoridades provinciales. Para aquel comicio, el Poder Ejecutivo Nacional fijaría los límites de las circunscripciones para la primera elección de diputados, al igual que ocurrió en Chaco y La Pampa. En cuanto al término del mandato de los delegados del territorio de Misiones se determinó que cesarían en su cargo al momento de la incorporación al Congreso de los diputados y senadores electos por la nueva provincia.

Es la voz de ella, la voz dulce y enérgica de Eva Perón, la que se escucha en este Honorable Congreso solicitando por medio de una nota, en su carácter de presidenta del movimiento peronista femenino, se dicte la ley que convierta a La Pampa y al Chaco en nuevas provincias argentinas. Pide ella, oyendo el viejo clamor de los territorios nacionales, se haga realidad en la hora tan ansiada de justicia, lo que establecía y establece la Constitución. Hoy sonreirá feliz desde las alturas porque llegó la hora de Misiones. (DSCD, 1/12/53, P. 2296)

Todos los representantes peronistas reconocían que la paternidad del proyecto era del Poder Ejecutivo Nacional, incluso aquellos que habían presentado iniciativas similares. Quienes no estuvieron de acuerdo con esta caracterización fueron los radicales, que se señalaban a sí mismos como los impulsores de la ley. Según ellos,

El proyecto de provincialización de Misiones dormía el sueño eterno entre el polvo y las cucarachas de algunas carpetas de la comisión correspondiente sin que siquiera los delegados representantes de ese distrito tuvieran la inquietud de solicitar su pronta sanción a la Honorable Cámara. (DSCD, 4/12/53, P. 2449)

Rápidamente, los delegados misioneros respondieron a esa acusación. Según ellos, había un solo responsable de la iniciativa:

Teníamos fe y esperanza, y hoy tenemos la certeza absoluta de que nuestro conductor hace la justicia que equitativamente le corresponde recibir al pueblo argentino. El acierto de nuestra esperanza lo tenemos hoy en que estamos viviendo la realidad anunciada en el segundo Plan Quinquenal. Esperamos tranquilos, seguros de que Perón vendría al Congreso argentino a hacer justicia a Misiones, como hizo justicia ayer con el Chaco y La Pampa. (DSCD, 4/12/53, P. 2449)

Nuevamente, dentro de la forma de hacer política del oficialismo, la estrategia consistía en guiarse por hacer aquello que el presidente señalaba que se debía hacer. De este modo, la misión de los legisladores peronistas era la de llevar al ámbito del Poder Legislativo la voluntad de su conductor, cuando y como él lo quisiera. El rol del parlamento era, entonces, darle las leyes al presidente para que él gobernara. No encontramos aquí la idea del Congreso como otro órgano de gobierno independiente del Poder Ejecutivo o como contrapoder. Sólo se lo consideraba como el ámbito en el que se producían las leyes que el presidente pedía<sup>17</sup>.

Si bien el radicalismo utilizó el debate de la provincialización de Misiones para expresar su oposición estructural al modo en el que se relacionaba el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, desde el comienzo del debate dejó en claro que votaría a favor del proyecto en general. Sin embargo, al igual que como ocurriera en el debate de provincialización de Chaco y de La Pampa, los radicales presentaron un proyecto en disidencia parcial. Había cuatro puntos que los diputados de la Unión Cívica Radical querían modificar del proyecto oficialista. Primeramente, en clara oposición a la idea de

---

<sup>17</sup> Nos referimos aquí a la concepción que el peronismo tenía sobre el parlamento. No ignoramos que en algunas ocasiones el Congreso sirvió como lugar en el que se desplegaron diferentes visiones del partido gobernantes, algunas –incluso– en competencia con aquellas planteadas por Perón. Pero eso tiene que ver con el mundo de las prácticas, análisis que excede a este trabajo.

gradualidad planteada por Perón, pretendían que la provincialización afectara también a los territorios de Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut. El segundo punto hacía referencia a que la provincialización tuviera el carácter de restauración institucional ya que Misiones ya había tenido ese status institucional<sup>18</sup>. La tercera cuestión trataba sobre el cambio de denominación. Con los antecedentes del Chaco y de La Pampa, los radicales querían imponer por ley que se respetara el nombre de los territorios nacionales y que se prohibiera su sustitución por hechos o nombres de actualidad política. En cuarto lugar, los representantes de la minoría plantearon algunas modificaciones en torno a la conformación de la convención constituyente y en la futura organización institucional de la provincia. El proyecto de ley que se estaba discutiendo proponía que la elección de convencionales se efectuara de acuerdo con la ley nacional de elecciones, es decir, bajo el sistema uninominal por distrito. En la práctica esto podía llevar a que se formara una asamblea constituyente con representación únicamente peronista. Ante el temor de que se repitiera una constitución de tipo corporativista como la chaqueña<sup>19</sup>, los representantes del radicalismo planteaban:

La constitución de Misiones debe ser el fruto de todas las fuertes corrientes de opinión que existe en ese útil y gran territorio. No es posible que cuando se ejercite la autonomía local y se dé su propia constitución, fuertes núcleos de opinión queden excluidos. (DSCD, 1/12/53, P. 2296)

De este modo, la propuesta de los diputados radicales era la de establecer un sistema proporcional para la elección de constituyentes. Según ellos, la representación proporcional era la que más se ajustaba al sistema representativo. En aquel momento estaba muy arraigada la idea de que el sistema proporcional contribuía a la dispersión de los partidos políticos, lo que impedía la formación de mayorías suficientes para el ejercicio eficaz de la función gubernativa. Los radicales se expresaron en este sentido, aclarando que esta situación no era necesaria contemplarla en el caso de una asamblea constituyente, ya que allí no se trataba de elegir un gobierno sino a legisladores que tenían como función específica dictar la carta de Misiones. De este modo, los radicales consideraban que en un acto de aquella naturaleza debía

procurarse la concurrencia de todas las opiniones, de todos los núcleos políticos organizados y aspirarse a que la norma fundamental que se dicte sea el resultado de la concurrencia de todas las ideas y de todos los núcleos políticos organizados y aspirarse a que la norma fundamental que

---

<sup>18</sup> La provincialización de Misiones tuvo una particularidad: se trataba del único territorio nacional que ya había sido provincia. Desde 1810 hasta 1832, Misiones fue una provincia independiente. Llegó, incluso, a tener representación en el Congreso, desde 1824 hasta 1827 (DSCD, 24/12/53/, P.2427). A partir de 1832 y hasta 1881 pasó a integrar la provincia de Corrientes. Durante la presidencia de Julio Argentino Roca, el Poder Ejecutivo Nacional decidió sacar al territorio de Misiones de la jurisdicción correntina. La ley 1.149 estableció nuevos límites para la provincia de Corrientes y delimitó el territorio de Misiones. Mediante esa normativa se determinó que el Poder Ejecutivo Nacional propondría al Congreso la organización, administración y gobierno que considere conveniente para Misiones (Pedrazini, 2010).

<sup>19</sup> La Constitución chaqueña introdujo una novedad en el sistema político argentino: estableció que la mitad de los miembros de la Cámara de Representantes fuera elegida por votación popular y la otra mitad fuera elegida por los ciudadanos que pertenecían a las entidades profesionales que se regían por la ley nacional de asociaciones profesionales.

se dicte sea el resultado de la concurrencia de todas las ideas y de todos los intereses. (DSDC, 1/12/1953, P. 2439)

Al igual que ocurriera al momento de debatir la paternidad del proyecto, el radicalismo volvió a expresar una concepción diferente a la del peronismo respecto a las legislaturas.

Los radicales también tenían una opinión favorable sobre la existencia de voces disonantes en los órganos de gobierno permanentes. Para el caso de la elección de las autoridades definitivas de la nueva provincia, la oposición también quería introducir una modificación a la ley para que fuera posible la elección mediante el régimen de la ley Sáenz Peña. La idea era la misma, asegurar la presencia de minorías en las Cámaras.

Quedaba en evidencia la diferente concepción política que tenían el peronismo y el radicalismo sobre lo que debía ser la representación. Como planteábamos al analizar las provincializaciones de Chaco y La Pampa, el peronismo no creía en la diversidad de voces y en el debate como valores. Mientras que para el oficialismo lo que había que hacer era reflejar la voluntad del conductor, los radicales creían que el modo de resolver qué es lo que se debía hacer era mediante el debate. Y, para ello, veían como virtud la presencia de diferentes voces. También estaba el motivo más relacionado con la política real: si no estaba asegurada por ley la presencia de la minoría, existía una posibilidad muy fuerte de que el radicalismo no obtuviera ninguna de las bancas. En este sentido, otro de los reclamos del radicalismo tuvo que ver con la cantidad de convencionales a elegir. Su propuesta fue duplicar el número, ya que consideraban que de todos modos no sería una asamblea demasiado numerosa y que, mediante esta ampliación, se crearían los anticuerpos para que no se repitiera la experiencia considerada por ellos como “perniciosa” de Chaco.

Su oposición al sistema electoral que quería utilizar el peronismo –uninomial por circunscripciones- era justificada a partir de la idea de que podría llegar a darse una asamblea sólo compuesta por representantes peronistas, sin representación de las demás fuerzas políticas. Los radicales señalaban que para el caso de las provincias que elegían un mayor número de representantes, la ley electoral había previsto una pequeña representación minoritaria. Pero que este recaudo no estaba siendo tomado para el caso de Misiones en el que, además, sería el Poder Ejecutivo Nacional quien delimitaría las circunscripciones de las primeras elecciones<sup>20</sup>.

La respuesta del oficialismo alrededor de lo planteado por los radicales sobre el sistema electoral se concretó en la Cámara de Senadores. Allí defendieron el sistema de circunscripciones para la elección de constituyentes, con los mismos argumentos que habían utilizado al discutir la ley electoral de 1951 (Ajmechet, 2012):

Es el sistema que más se adecua a una representación de todos los intereses lugareños. La elección por circunscripción asegurará, dentro de este sistema electoral, la representación de cada uno de los anhelos y de las aspiraciones de las distintas comarcas de Misiones. Se ha de unir en forma íntima al convencional con la región que lo elija, de manera tal que él sea el intérprete fiel, leal, genuino de cada una de las inquietudes de las zonas territorianas de Misiones. (DSCS, 9/12/53, P. 125)

---

<sup>20</sup> Esto era un agravante para los diputados de la oposición por el precedente de las elecciones nacionales de 1951, en las que el Poder Ejecutivo había elegido un criterio muy discutido para trazar las circunscripciones de la Capital Federal.

Las observaciones planteadas por el radicalismo sobre el sistema electoral no fueron consideradas pertinentes, como así tampoco ninguno de los otros señalamientos presentes en el despacho de la minoría. Sin embargo, esto no impidió que los representantes radicales votaran a favor de la ley en general. De esta manera, la provincialización de Misiones fue apoyada tanto por el oficialismo como por la oposición representada en el Congreso.

#### Las elecciones de 1954

En diciembre de 1953 el Congreso trató dos leyes que afectaron directamente a la elección nacional de 1954. Además de la provincialización de Misiones también se sancionó una nueva ley electoral, que introdujo algunos cambios a la ley de 1951<sup>21</sup>. Con estas modificaciones se llevaron adelante las elecciones de 1954, que permitieron elegir vicepresidente<sup>22</sup>, legisladores nacionales y provinciales.

En aquel día de votación, los territorianos sólo votaron por el cargo de vicepresidente. La campaña electoral en los territorios fue muy intensa. Para aquel momento, el movimiento peronista había alcanzado en los diferentes territorios una dinámica similar a la que tenía en las provincias, con la subdivisión en tres ramas: Partido Peronista Masculino, Partido Peronista Femenino y CGT. Los dirigentes, sindicalistas, militantes y censistas del peronismo llevaron a cabo una fuerte campaña proselitista, en la que se centraron en difundir en los territorios la palabra y la obra de Perón (Bona y Vilaboa, 2007). Los actos de campaña demostraron el apoyo que tenía el gobierno en los territorios. Por su parte, la oposición no pudo hacer campaña, ya que se le prohibieron el acceso a los medios de comunicación y las manifestaciones públicas (Bona y Vilaboa, 2007). De este modo, la actividad política que se pudo observar en los espacios territorianos en el momento electoral fue afín al gobierno.

Como era esperable, el peronismo ganó en cada uno de los territorios. El Ministro del Interior, Alberto Teisaire, informó que las elecciones se habían desarrollado con normalidad y que en los territorios nacionales había resultado muy elevado el porcentaje de asistencia. Según Teisaire,

No obstante haber llovido con intensidad en muchas regiones y hasta haber nevado en diversas zonas, todas las dificultades fueron obviadas por los electores, hombres y mujeres, en su afán por cumplir con los deberes cívicos. (*La Prensa*, 24/4/1954)

Con su declaración, Teisaire negó un hecho por demás evidente: el alto grado de abstención en los territorios nacionales, especialmente si se lo compara con la concurrencia en el resto del país. Mientras que la abstención media nacional fue del 14%, en Neuquén llegó al 24%, en Chubut al 31%, en Santa Cruz al 33% y en Tierra del

---

<sup>21</sup> A grandes rasgos, las modificaciones de la nueva ley electoral fueron dos: En primer lugar, se determinó que el trazado de los circuitos electorales se hiciera específicamente para cada proceso electoral. De este modo, el dibujo utilizado en 1951 no tenía por qué ser el mismo que se usaría en 1954. Esto le otorgaba al gobierno mayor libertad a la hora de diseñar el trazado y le permitía extremar el recurso del gerrymandering. El segundo cambio de la ley electoral afectó a la representación de la minoría. Mientras que la ley de 1951 aseguraba dos representantes por la minoría en Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Capital Federal, la nueva legislación disminuyó aquella cantidad a un solo representante.

<sup>22</sup> Hortensio Quijado, reelegido vicepresidente en 1951, falleció antes de poder asumir su segundo mandato.

Fuego al 45%<sup>23</sup>. Los datos referidos a la abstención encuentran una explicación en el importante temporal que se desató ese día sobre los territorios y que provocó intensas lluvias y fuertes nevadas, impidiendo el ejercicio activo del sufragio a muchos habitantes.

### La Ley Orgánica de Territorios Nacionales

Los territorios se organizaron históricamente mediante distintas leyes y decretos del gobierno nacional. La primera reglamentación, dictada en 1862, ordenaba la nacionalización de los territorios existentes fuera de los límites o posiciones de las provincias. Le siguió la ley 576 en 1872, que organizó un gobierno en el Chaco. En 1878 mediante la ley 954 se instituyó un gobierno en la Patagonia y en 1884 se sancionó la ley 1.532, llamada Ley Orgánica de los Territorios Nacionales. Esta norma organizó el gobierno de los territorios, dispuso que el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado sería el encargado de nombrar gobernadores y estableció que el gobernador era la autoridad superior en el territorio y el encargado de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones nacionales. Esta ley también estableció que la condición de territorios era transitoria y que se los convertiría en provincias una vez que se poblaran. La ley 1.532 sufrió a lo largo de los años algunas modificaciones parciales pero nunca se modificó su espíritu, por lo que esta normativa organizó y rigió la vida institucional de los territorios nacionales durante setenta años.

En 1954 se decidió tratar en el Congreso un proyecto elaborado por los delegados de los territorios nacionales sobre Organización de los Territorios Nacionales, que buscaba reemplazar la ley de 1884. El proyecto tenía la intención de regir la vida de todos aquellos territorios que aún no se habían provincializado: Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia y la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego y su jurisdicción sobre el sector antártico e Islas del Sur.

Según los diputados oficialistas, con la nueva ley se pretendía darles mejor vida cívica a los territorianos y preparar a los territorios para su provincialización. El proyecto no modificaba la dependencia directa de los territorios respecto al gobierno nacional. Sin embargo, tenía en cuenta algunos de los reclamos históricos de los territorianos. En primer lugar, le aseguraba a los habitantes la posibilidad de elegir mediante el voto a su gobernador. En segundo lugar, establecía que el cargo de gobernador debía ser ejercido por un habitante del territorio. En tercer término, determinaba el establecimiento de una legislatura para que los habitantes deliberaran por medio de sus representantes acerca de las cuestiones locales.

De este modo, la ley planteaba el establecimiento de un gobierno electivo, formado por un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo. Respecto al Poder Ejecutivo la novedad era que el gobernador no sería de ahí en más elegido por el Poder Ejecutivo Nacional sino que lo elegirían los habitantes de los territorios por elección directa. En cuanto a la legislatura, sus miembros serían elegidos por votación directa mediante un sistema de mayoría y minoría. La nueva ley también contemplaba la creación de organismos municipales en cada centro de población que contara con un mínimo de quinientos inscritos en el padrón electoral.

El proyecto introdujo una importante modificación respecto a la ley de territorios nacionales de 1884. A la hora de determinar la creación de las futuras

---

<sup>23</sup> Fuente: AGN, *Datos y cifras sobre elecciones de 1954*.

provincias argentinas, la ley 1.532 establecía que todo territorio nacional que alcanzara los sesenta mil habitantes tenía el derecho de ser declarado provincia. Este criterio fue modificado. La nueva ley planteaba que las provincializaciones se llevarían a cabo cuando los territorios nacionales contaran con medios económicos y condiciones sociales que permitieran su autonomía de administración y de gobierno y cuando pudieran atender a las necesidades del régimen de justicia y de educación. Según los diputados peronistas, el concepto de fijar determinado número de habitantes como mínimo no era un criterio suficiente como para evaluar cuándo un territorio nacional podía ser provincia, ya que para ser una provincia autónoma el número de habitantes podía ser un factor importante pero no suficiente. Según el oficialismo se necesitaban otros requisitos, tales como contar con propios recursos y cumplir con los servicios públicos y de gobierno indispensables.

De este modo, desaparecieron del discurso del gobierno los criterios que tradicionalmente se habían utilizados para explicar la continuidad de los territorios, tales como el “número de habitantes”, “el desarrollo económico” o “la capacidad cívica”. Los diputados oficialistas planteaban que estos tres aspectos eran cumplidos con creces en todos los territorios que aún existían. En aquel momento los criterios para postergar la provincialización se basaban en “la necesidad de aprendizaje previo” o simplemente, en la “oportunidad” o “conveniencia”, todos criterios mucho más ininteligibles que aquellos planteados por la ley de 1884.

Estas ideas estaban en sintonía con la estrategia de gradualidad que el peronismo había decidido aplicar en los territorios. Dentro del plan del gobierno, la nueva Ley de Territorios Nacionales era un aporte valioso de aprendizaje que serviría como experiencia para cuando llegara el momento de provincializar. Así lo justificaban los diputados peronistas:

No somos partidarios en este momento de la provincialización porque la experiencia nos ha demostrado las innumerables dificultades y los ingentes esfuerzos que deben superarse para una transformación de tal naturaleza, y por eso estimamos prudentes las previsiones que se adoptarán como consecuencia de esta reestructuración territorial, que les permitirá, sin plazos perentorios, ir paulatinamente amoldando sus instituciones y dotando las comodidades necesarias para su futuro desenvolvimiento.” (DSCD, 28/7/54, P. 968)

Aún los delegados de los territorios que aseguraban que “muchos territorios están ya en inmejorables condiciones económicas, sociales y culturales de llegar a la meta final, es decir, alcanzar su categoría de provincia” lograban encontrar virtudes en el proyecto. Según ellos, “el corto período de práctica que tendremos con la vigencia de esta ley nos permitirá pasar de un estado a otro sin sufrir las consecuencias que todo cambio brusco trae aparejadas.” (DSCD, 28/7/54, P. 969). Dentro del oficialismo se difundió la idea de que era saludable un pequeño aprendizaje para que cuando llegara el momento de la provincialización los territorios no tuvieran que sufrir las consecuencias de la inexperiencia.

La cuestión residía en quién o quiénes estaban en condiciones de asegurar cuándo el aprendizaje había sido suficiente y cuándo sería “oportuno” o “conveniente” provincializar los territorios. Del debate se desprende la coincidencia de todos los legisladores oficialistas que creían que aquel momento llegaría cuando Perón lo determinara o, en otras palabras, que Perón lo ordenaría cuando creyera que era el momento propicio.

Los diputados de la Unión Cívica radical no estaban de acuerdo con el planteo de gradualidad, por lo que se opusieron al despacho de la mayoría y decidieron presentar un despacho por la minoría. Ellos consideraban que

El régimen que se propone en el despacho posterga la provincialización indefinidamente, acentúa la discrecionalidad de facultades en el Poder Ejecutivo Nacional, somete a las legislaturas y al gobernador, y mantiene dos clases de argentinos, todos con iguales obligaciones, pero sólo una parte con distintos derechos. (DSCD, 22/7/1954, P. 901)

Los representantes radicales reconocían que el régimen fijado por la ley 1.532 resultaba vetusto, era imposible de aplicar y debía ser reemplazo. Pero creían que una nueva Ley de Territorios Nacionales debía regir exclusivamente a los territorios que no estuvieran en condiciones de asumir la categoría de provincias. A partir de esta caracterización, los radicales buscaron reemplazar el proyecto en discusión por uno que provincializara Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut, al tiempo que eliminara la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia. Según la oposición el primer problema a resolver era el de otorgar el rango de provincia a los territorios que por su población, actividad económica y cultura reunían las condiciones institucionales. Cualquier otra política significaría una postergación a los derechos de los habitantes de aquellos lugares. Esto significó que, aparte de las disidencias sobre cuestiones puntuales, los diputados del radicalismo rechazaron el proyecto en términos generales.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la ley de Organización de los Territorios Nacionales del peronismo tuvo que ver con las funciones y atributos que le correspondían al Poder Ejecutivo Nacional. En la nueva legislación, el Poder Ejecutivo cumplía un rol aún más fuerte que en la Ley de Territorios de la época de Julio Argentino Roca. Entre las cuestiones que le estaban reservadas se encontraba: proyectar una nueva distribución territorial tomando en cuenta las necesidades administrativas de agrupamiento económico y facilidad de comunicaciones, actuar como la autoridad superior a la que están sujetos los territorios, dividir cada territorio en departamentos y asignarles sus respectivas capitales, intervenir las legislaturas cuando ellas se organicen o funcionen contrariando las disposiciones de la Constitución Nacional o de la Ley de Territorios Nacionales, remover al gobernador y vicegobernador cuando ellos desempeñen sus funciones contrariando las disposiciones de la Constitución Nacional o de la Ley de Territorios Nacionales y decidir cuándo sería oportuno que los territorios eligieran por primera vez a sus gobernantes. Otra de las prerrogativas que se le daba al Poder Ejecutivo Nacional establecía que los gobernadores debían comunicarle inmediatamente los proyectos de leyes sancionados por la Legislatura.

Según los radicales, el despacho de la mayoría parecía otorgar algún grado de autonomía territorial pero en la práctica sus disposiciones la limitarían al prever una fuerte injerencia del Poder Ejecutivo Nacional. La Unión Cívica Radical creía que algunas atribuciones –como la remoción del gobernador y la intervención de la legislatura– que el proyecto le otorgaba al Poder Ejecutivo debían, en realidad, ser manejadas por el Congreso. Los representantes del radicalismo se preguntaban cómo era posible que el Poder Ejecutivo Nacional destituyera, sin pasar por el Congreso, a un gobernador que había sido elegido por el voto popular. Además señalaba que las causas planteadas en el proyecto de ley para destituir e intervenir eran por demás vagas, por lo que aquel artículo equivalía a legitimar el más absoluto discrecionalismo del Ejecutivo

y, en realidad, a eliminar el régimen de autonomía que supuestamente se le pretendía otorgar a los territorios. Según ellos,

La notoria inconducta será juzgada o interpretada por el Poder Ejecutivo Nacional, es decir, que este poder, cuando el gobernador o vicegobernador no actúen dentro de la forma y modo que a él le conviniera, sea bajo cualquiera de sus aspectos, especialmente el político, va a removerlo como a un empleado o funcionario de cualquier categoría. Es decir, que la voluntad popular expresada en los comicios estará supeditada a la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional. La soberanía del pueblo quedará así completamente menoscabada. (DSCD, 28/7/1954, P.970)

Los radicales tampoco estaban de acuerdo con que el Poder Ejecutivo Nacional procediera a dividir cada territorio en departamentos y les asignara sus respectivas capitales. Consideraban que esa facultad le correspondía a las Legislaturas de cada territorio y no al Poder Ejecutivo Nacional.

Además, creían que obligar al gobernador a comunicar inmediatamente al Poder Ejecutivo los proyectos de leyes sancionadas por la Legislatura sólo podía servir para restarle autonomía y obligarlo a ejercitar el derecho de veto cada vez que el Poder Ejecutivo Nacional se lo solicitara. De este modo, el conjunto de regulaciones planteadas en el proyecto no hacían otra cosa “más que insistir en la deformación unitaria y centralista del país” (DSCD, 22/7/1954, P. 913)

Los legisladores del radicalismo llegaron incluso a plantear que algunas de las atribuciones que se le otorgaban en el proyecto al Poder Ejecutivo eran inconstitucionales, ya que el artículo 68 inciso 14 de la Constitución Nacional de 1949 decía que era una atribución del Congreso:

Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

Como era previsible, otro de los reparos del radicalismo tuvo que ver con el sistema electoral elegido. La Ley de Territorios Nacionales establecía que el derecho electoral en el orden local se realizaría con arreglos a la ley electoral nacional y a la ley sobre asociaciones políticas. La oposición aprovechó la oportunidad para expresar su rechazo al régimen electoral vigente a nivel nacional. Sin embargo, los representantes radicales reconocieron durante el debate que el dictamen de la mayoría había contemplado la voluntad de la oposición en el trabajo de comisión respecto al régimen electoral en la composición de las legislaturas locales. Según el proyecto que estaba en discusión, se elegiría un sistema que acordaba representación para la minoría en la elección de representantes parlamentarios locales. El artículo referente al sistema electoral establecía:

La legislatura estará constituida por una Cámara de Representantes, compuesta de dieciséis miembros que durarán seis años en sus funciones y podrán ser reelectos. Serán elegidos directamente por el pueblo del territorio, en distrito único. Cada elector votará por tantos candidatos

como diputados deban elegirse, pero se dará representación a la minoría en la siguiente forma: al partido de la minoría que obtenga mayor número de votos se le asignarán cuatro diputados en la primera elección y dos en las de renovación cada tres años, siempre que los sufragios obtenidos excedieran al treinta y cinco por ciento del total. Si sólo excedieran al veinte por ciento se le asignarán dos y uno, respectivamente. Carecerá de representación si no hubiera logrado sobrepasar el 20% del total de sufragios. Los diputados restantes serán tomados de la lista que hubiera obtenido la mayoría. En todo caso se respetará el orden adjudicado a los candidatos en las respectivas listas. (Art. 10, Ley de Organización de Territorios Nacionales)

La particularidad de este artículo es que habla de una mayoría y no de una primera minoría, lo que podría llegar a ser una diferencia técnica o incluso un desconocimiento politológico pero aún más interesante resulta pensarlo como una concepción política. El peronismo tenía el conocimiento de que era mayoría y tenía la seguridad de que lo seguiría siendo o que, en su defecto, sería reemplazado por otra mayoría. No está en esta ley contemplada la posibilidad de que alguien gane las elecciones pero obtenga menos del 51% de los votos, lo que lo convertiría en primera minoría. El pensar para una mayoría se deviene lógico a partir de la mirada que tenía el peronismo sobre sí mismo, que se creía la representación del pueblo y, por lo tanto, la representación del todo.

También resulta llamativo lo alto que es el piso de la minoría. Si no lograra obtener al menos un 20% de los votos, entonces se quedaría sin ninguna representación. Este piso es sorprendentemente alto si se lo compara con otros sistemas de mayorías y minorías (Nohlen, 1998).

Pese a que el radicalismo expresó con vehemencia sus motivos para no apoyar el proyecto de los delegados territorianos, los diputados peronistas invitaron a los legisladores de la oposición a votar positivamente por este proyecto, bajo la idea de que sería virtuoso que fuera aprobado por unanimidad. Lo que los diputados oficialistas esperaban era que la oposición retirara su despacho en minoría y votara el de los delegados de los territorios. Sin embargo eso no sucedió. Los radicales votaron negativamente la Ley de Territorios Nacionales, por lo que esta legislación se convirtió en la única de importancia relativa a los territorios que no fue apoyada ni siquiera en general por el conjunto de diputados y senadores.

Las provincializaciones de Formosa, Neuquén y Río Negro y la constitución de dos nuevas provincias.

La ley de Territorios Nacionales tuvo la particularidad de no haberse llegado a aplicar de forma completa. A los pocos meses de promulgada la ley, se decidió tratar en el Congreso un proyecto que tenía como propósito provincializar Formosa, Neuquén y Río Negro y crear dos nuevas provincias en los territorios de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Al aprobarse este nuevo proyecto, la Ley de Territorios Nacionales quedó derogada.

La iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional destinada a provincializar los territorios nacionales aún existentes fue presentada en el Congreso en mayo de 1955. La coyuntura política era muy crítica para el gobierno, por lo que es posible entender esta

última etapa del proceso gradual de provincializaciones como una estrategia destinada a ampliar las bases de apoyo oficialistas y lograr nuevos consensos (Favaro, 1997; Bucciarelli, 1996). Además de provincializar Formosa, Neuquén y Río Negro, la ley establecía la creación de una provincia que abarcaba Santa Cruz –que recuperaba su tradicional límite norte-, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico bajo el nombre provisional de “Provincia Patagonia”<sup>24</sup>. Al restablecer el límite norte de Santa Cruz, la ley eliminaba la gobernación militar de Comodoro Rivadavia. En cuanto a la anexión de Tierra del Fuego, el objetivo era claro: se buscaba debilitar el poder de la Marina en la isla, debido a los conflictos que el gobierno peronista mantenía con esa fuerza (Potash, 1981). Por su parte, la división del territorio de la gobernación militar, que quedó incorporado a Chubut y a Provincia Patagonia, puede explicarse de dos modos: como una muestra del conflicto que el gobierno mantuvo con sectores del ejército (Rouquié, 1982) y como una decisión que tuvo como objetivo distribuir las riquezas petroleras entre las dos provincias (Torres y Ciselli, 2007)

El debate del proyecto comenzó en la Cámara de Senadores con la lectura del mensaje del Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional. Posteriormente, la iniciativa se pasó a la comisiones de Asuntos Constitucionales y de Interior y Justicia de las cuales emanaron dos despachos, uno por la mayoría que ratificaba el proyecto del Poder Ejecutivo y otro en minoría que era auspiciado por los diputados radicales. El proyecto por la minoría, firmado por Mauricio Yadarola y Oscar Alende, no hablaba de la provincialización de Formosa, Neuquén y Río Negro y la creación de dos nuevas provincias sino que proponía la provincialización de todos los territorios nacionales. Otra diferencia que planteaba el despacho de la minoría se refería a los artículos que regulaban la elección de constituyentes y de diputados y senadores nacionales. El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional proponía la ley electoral vigente para la elección de Diputados y Senadores y el mismo sistema electoral de mayoría y minoría había propuesto en la Ley de Territorios Nacionales para la elección de legisladores locales. Por su lado, el despacho de la minoría radical proponía implementar para todas las elecciones un sistema de mayoría y minoría, en el que le correspondieran dos tercios de la representación a aquellos que obtenían la mayor cantidad de votos y el tercio restante a quien le siguiera en la preferencia ciudadana. Los radicales expresaban que lo deseable era volver al sistema de la Ley Sáenz Peña. En el despacho presentado por la minoría, este régimen electoral también era planteado para la elección de senadores y diputados nacionales, aún cuando esta normativa entraba en contradicción directa con la ley electoral nacional que determinaba el sistema de mayorías para la elección de senadores y el de uninominal por circunscripciones para la elección de diputados.

Al comenzar el debate, la primera cuestión que se quiso zanjar era la paternidad del proyecto. Los senadores se ocuparon de explicar que la ley que se estaba tratando era una iniciativa “netamente peronista”, a lo que los radicales respondieron que ellos ya habían solicitado la provincialización de estos territorios en diversas ocasiones, como cuando se trató la provincialización de Misiones y la Ley de Organización de Territorios Nacionales. Basados en este hecho, los radicales señalaron que darían su voto favorable al proyecto que se estaba tratando, pero sólo en términos generales ya que en particular votaría por las propuestas del despacho de minoría. Eso fue todo lo que dijeron los diputados de la oposición respecto a la ley que se estaba tratando. El resto del tiempo lo

---

<sup>24</sup> La intención de modificar el nombre de la provincia de Santa Cruz posiblemente remitiera al grave conflicto que en aquel momento mantenía Perón con la Iglesia católica (Bona y Vilaboa, 2007).

utilizaron para referirse sobre cuestiones políticas más amplias, tales como el estado de la democracia, el respeto a la ley y a la Constitución Nacional.

Los radicales desde hacía un tiempo habían tomado la decisión de que su presencia en el Congreso se justificaba a partir de la crítica que allí podían hacer de las desviaciones de la democracia. Para aquel momento, las expresiones opositores en la esfera pública estaban más que limitadas, por lo que el radicalismo consideraba que la participación de sus diputados en el Congreso Nacional podía ser uno de los únicos ámbitos en donde aún existía la posibilidad de expresar sus ideas. De este modo, se tornaron frecuentes las declaraciones sobre la situación política:

Para el cumplimiento pleno de una democracia, debe haber en el país libertad de información para el pueblo, porque sin ella los comicios son falsos. Debe haber libertad de expresión, para que el pueblo pueda elegir en conocimiento y en libertad. Sólo con el cumplimiento preciso de esos principios –que no rigen actualmente en la República- se puede hablar a boca llena de democracia y de libertad. Sólo así también, dentro de los más sanos conceptos democráticos, cuando el partido de la mayoría o el del gobierno yerra o defecciona, el pueblo está en condiciones de reemplazarlo por el partido antagonista. No es esto lo que hoy sucede en la República, donde se ha creado el engranaje necesario para aherrojar la voluntad del pueblo y para hacer que se mantenga indefinidamente en el poder un gobierno de concepción totalitaria que ahoga y aniquila las mejores expresiones del espíritu y de la democracia argentina. (DSCD, 8/6/1955, P.458)

Ese es el panorama: jueces, gobernantes, prensa, radio, derecho de reunión, todo está sometido a la égida exclusiva del peronismo, que no admite que haya escuelas para los argentinos, prensa para los argentinos, universidades para los argentinos, derecho de reunión para todos, radio para la oposición; ni que haya libertad de controversia, que es lo que fecundiza la acción y engrandece los pueblos. (DSCD, 8/6/1955, P.541)

Los radicales criticaban las ambiciones del partido gobernante que, con todos los poderes en su mano –el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, todas las gobernaciones, unanimidad en el Senado y mayoría automática en Diputados-, buscaba eliminar las presencias y opiniones de los opositores. La falta de libertades imperante llevaban a los radicales a denunciar la ausencia de democracia.

Frente a esta acusación, los oficialistas respondían que no había gobierno más democrático que el de Perón. Según ellos,

“El gobierno de Perón es acusado falsamente por gente interesada, desde luego, como antidemocrático y, sin embargo, durante su gobierno se les ha dado voto a las mujeres, a los habitantes de los territorios en la elección de presidente de la Nación, el derecho a elegir a sus gobernadores y ahora se concretará la conversión de todos los habitantes de los territorios nacionales en ciudadanos de pleno derecho. El caudal de electores se ha más que duplicado en nuestro país desde la fecha en que Perón ha asumido el gobierno, pero, sin embargo, porque votan más y votan mejor y con más libertad se tacha al movimiento peronista de antidemocrático.” HCDC, 8/6/1955, P.463

Evidentemente había dos ideas de democracia que estaban en discusión (Altamirano, 1999). Por un lado, la idea de democracia heredada del mundo liberal en el que se hacía hincapié en las libertades y el republicanismo y, por el otro lado, la idea de democracia preocupada por las mayorías y por la igualdad de todos los ciudadanos. De este modo, en el oficialismo y en la oposición coexistían dos concepciones sobre la política que eran irreconciliables.

El debate sobre las provincializaciones se cerró sin más argumentos específicos sobre el tema. Como dijimos antes, los radicales votaron a favor del proyecto en general y en contra en cada uno de los artículos que había cuestionado en el despacho de minoría. Los diputados de la Unión Cívica Radical consideraban que en aquel momento se terminaba formalmente el proceso de provincialización de los territorios pero que, en la práctica, lo que estaba sucediendo era la territorialización de las provincias. Según la caracterización de los diputados opositores, el modo de gobernar de Perón había dejado a las provincias “sin derechos, sin garantías, sin separación de poderes y sin recursos jurisdiccionales” (DSDC, 9/6/55, P.518). Es decir, consideraban que el país estaba asistiendo a un proceso político en el que se aumentaba la dependencia y la subordinación de las provincias respecto al poder central. En aquella coyuntura no era posible caracterizar a la creación de nuevas provincias como una ampliación de los derechos y de la autonomía de territorios y territorianos. De este modo, los radicales se expresaron a favor de las provincializaciones pero en contra del modo en el que el peronismo estaba llevando adelante estos procesos.

Por su parte, el oficialismo consideró a la última etapa de las provincializaciones como un proceso que evidenciaba el progreso de la Argentina. El peronismo planteaba que, en aquel momento histórico, se terminaba de conformar institucionalmente el país y que esto era posible gracias a la obra de Perón y a la memoria de Evita. Las acusaciones radicales de centralismo y de personalismo se convertían ante los ojos de los peronistas en reconocimiento al líder y a su modo de gobernar. Lo que para la oposición era una desviación de las libertades y de las formas republicanas para el gobierno era la expresión máxima de la democracia.

## Conclusión

La primera ampliación de los derechos electorales de los habitantes de los territorios nacionales llevada adelante por el gobierno de Perón fue el derecho a elegir a la fórmula presidencial, consagrado en la Constitución Nacional de 1949. Luego vino la posibilidad de elegir representantes parlamentarios en la Cámara Baja del Congreso Nacional, establecida en la ley electoral de 1951. En simultáneo comenzó el proceso de provincializaciones, con los territorios de Chaco y La Pampa, los cuales al obtener su autonomía comenzaron a votar por diputados y senadores nacionales, por legisladores locales y por su gobernador. Dos años después se produjo la provincialización de Misiones y en 1954 se sancionó una ley que buscó organizar a los territorios nacionales aún existentes. Mediante esta ley se mantuvo la figura de los representantes parlamentarios y se le dio a los territorianos la posibilidad de elegir una legislatura local y a su gobernador, aunque ambos poderes mantuvieron una sujeción muy fuerte respecto al Poder Ejecutivo Nacional. A los pocos meses se sancionó la ley que marcó el fin de los territorios nacionales, aquella que inició la provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y la Provincia Patagonia.

En su estrategia de gradualidad, el peronismo separó dos procesos que se encontraban implícitos dentro de las provincializaciones. Por un lado, fue concediéndole el derecho al voto a los territorianos y, por otro lado, fue otorgándole autonomía a los territorios. La palabra clave fue la gradualidad.

Como vimos, la estrategia de gradualidad enunciada por el primer peronismo no se refería tan sólo a ir provincializando los territorios de a poco – como lo interpretó la historiografía dedicada al tema. La idea de gradualidad también sirvió para determinar etapas que debían ser cumplidas al interior de cada territorio antes de plantear como posibilidad la autonomía. Se trataba de que cada territorio organizara su población, luego la peronizara y, por último, formara una clase dirigente leal al conductor. Cuando todas estas etapas se cumplieran en alguno de los territorios, se lo provincializaría. Con la idea de ensayo y error, se esperaba un tiempo y luego se provincializaría otra tanda de territorios que cumplieran con todos los requisitos antes expuestos. En el caso de que faltara el último –que en la práctica se mostró como el más difícil de cumplimentar– se reorganizarían los territorios (tal como se hizo con la ley de 1954), se le ampliarían los derechos electorales a los habitantes pero se mantendría la dependencia de los poderes ejecutivo y legislativo de los territorios respecto al Poder Ejecutivo Nacional.

Desde la concepción política del peronismo, el sostenimiento de la situación de dependencia de los territorios nacionales no respondía a que los territorianos no estuvieran preparados para votar ni tampoco a que los territorios no contaran con recursos suficientes para lograr su autonomía. El problema era otro: provincializar significaba que el Poder Ejecutivo Nacional perdiera un fuerte grado de control sobre esos espacios. El peronismo había conocido lo problemático que podía ser tener dirigencias provinciales que no se alinearan con la voluntad de Perón, por lo que antes de propiciar la creación de nuevas provincias quería asegurarse que en cada uno de esos lugares encontraría a personas que gobernarían respetando la organización verticalista del Partido Peronista, es decir, siguiendo la voluntad de Perón.

## **Fuentes**

Diario de Sesiones Honorable Cámara de Diputados (DSCD)  
Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores (DSCS)  
Diario La Prensa  
Diario La Nación  
Diario Clarín  
Plan Quinquena, Buenos Aires, Imprenta Oficial, 1950  
Plan de Gobierno 1947-1951 (1947). Presidencia de la Nación Argentina – Secretaría Técnica, Buenos Aires, Edición del Banco Hipotecario Nacional.

## Bibliografía

- Aelo, Oscar y Nicolás Quiroga (2006). "Modelos en conflicto. El Partido Peronista en la provincia de Buenos Aires, 1947-1955", en *Estudios Sociales*, Número 30.
- Ajmechet, Sabrina (2012). "El peronismo como momento de reformas (1946-1955)", en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, Volumen 6, Número 2.
- Alonso, Aldo (2008). "El peronismo en La Pampa: conformación y acciones políticas previas a la provincialización", en *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La primera década*, UNMdP.
- Altamirano, Carlos (1999). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, IV, Buenos Aires, Ariel.
- Arias Bucciarelli, Mario (1996). "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial", en *Revista de Historia/6*, Universidad Nacional del Comahue.
- Arias Bucciarelli, Mario, González, Alicia y Servide, Graciela (1988). "Relaciones entre el estado nacional y el territorio del Neuquén. Notas para una aproximación sobre el origen de los conflictos", *Boletín del Departamento de Historia*, 10, Neuquén.
- Arias Bucciarelli, Mario (1999). "El estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención" en Favaro, Orietta. *Neuquén, La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc.
- Arias Bucciarelli, Mario (2005). "'Ante la alternativa de ser ciudadanos'. Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos", *Revista de Historia*, 10, Neuquén.
- Arias Bucciarelli, Mario (2007). "El peronismo clásico y los excluidos de la ley Sáenz Peña. Aportes para un debate desde los Territorios Nacionales", en *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Tucumán.
- Arias Bucciarelli, Mario (2007). "La provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo. Una mirada desde la experiencia neuquina", en Aixa Bona y Juan Vilaboa (eds.), *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- Arias Bucciarelli, Mario y Silvina Jensen (2008). "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, N 8.
- Arias Bucciarelli, Mario (2009). "La Patagonia argentina como Territorio Nacional. Perspectivas de análisis" en *Octavo Congreso de Historia Social y Política de la Patagonia Argentino-Chilena*, Chubut.
- Bandieri, Susana (2000). "Neuquén: grupos de poder, estrategias de acumulación y prácticas políticas" en *Anuario IEHS* 15, Tandil, UNCPBA.
- Bandieri, Susana (2005). *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Bandieri, Susana (2007). "Sociedad civil y redes de poder social en los Territorios nacionales del sur. Neuquén, Patagonia Argentina, 1880-1907", en *Boletín Americanista*, Barcelona, Número 57, año LVII.
- Barros, Sebastián (2007). "Anormalidad, inmadurez e historia de los territorios nacionales: el caso de Santa Cruz", en *Revista Modernidades*, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Número 7, Volumen 3.
- Barry, Carolina (2009). *Evita Capitana, el Partido Peronista Femenino 1946-1955*, Buenos Aires, Eduntref.

- Beck, Hugo (2001). "La etapa peronista en Formosa. Población, economía y política en la transición del territorio a la provincia". *XI Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia.
- Benigar, Juan (1978). *La Patagonia piensa*, Neuquén, Siringa libros.
- Bohoslavsky, Ernesto (2003). "El voto peronista en la norpatagonia rural en los '50" en *Revista Espacios N 26*, UNPA.
- Bisso, Andrés (2005). *Acción Argentina. Un antifascismo nacional en tiempos de guerra mundial*, Buenos Aires, Prometeo.
- Bona, Aixa (2002). "Propuestas y representaciones de las asociaciones de elites en Río Gallegos entre 1920 y 1955", en *V Jornadas de Historia Regional*, Río Gallegos, Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Bona, Aixa y Juan Vilaboa (2007). *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- Bona, Aixa y Juan Vilaboa (2007). "El peronismo en los territorios nacionales patagónicos. Una aproximación al análisis comparativo", en Bona, Aixa y Juan Vilaboa. *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- Bona, Aixa (2008)- "La logia Rivadavia en el territorio de Santa Cruz 1920-1944" en *3ras Jornadas de Historia de la Patagonia*, San Carlos de Bariloche, Universidad Nacional del Comahue.
- Botana, Natalio (1998). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Cattaruzza, Alejandro (2009). *Historia de la Argentina 1916-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Doyon, Louise (2006). *Perón y los trabajadores*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Echenique, Jorge (2003). *Pampa central. Movimientos provincialistas y sociedad global*. Santa Rosa, Gobierno de La Pampa, Ministerio de Cultura y Educación, Tomos I y II.
- Echenique, Jorge y Vanina Hauser (2004). "Algunas consideraciones en torno al análisis de los manifiestos fundacionales de la Unión Democrática y el Partido Peronista en La Pampa (1945-1947), en *Quinto Sol*, Revista de Historia Regional, IESH FCH UNLPam, Año 8, N 8.
- Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario (1995). "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los '30", *Entrepassados. Revista de Historia*, 9, Buenos Aires.
- Favaro, Orietta (1997). "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los territorios nacionales, 1884-1955", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE.
- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (2001). *Peronismo y territorios nacionales: los derechos de los territorianos a tener derechos*, Buenos Aires, Academia Nacional de Historia.
- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (2001). "Pensar el peronismo desde los territorios nacionales. El caso de Neuquén, 1943-1955" en *Cuadernos del Sur*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, N 30/31.
- Favaro, Orietta (2007). "Transitando la especificidad de los territorios nacionales: espacios centralizados y ciudadanía restringida", en Martha Ruffini y Ricardo Fredy Maserá (eds.), *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884-1955*, I, Viedma: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro.
- Favaro, Orietta y Graciela Iuorno (2009). "Un país a dos velocidades. Provincias y Territorios Nacionales. Argentina 1884-1991", en Rajland Beatriz y María Celia

Cotarelo (comp), *La revolución en el bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos*, Buenos Aires, Clacso.

Gallucci, Lisandro (2006). “Las prácticas políticas en las afueras del sistema político. Neuquén, 1904-1932”, en Susana Bandieri, Graciela Blanco y Gladys Varela (dirs.), *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*, Neuquén, Educo - Centro de Estudios Históricos Regionales, 407-432.

Gallucci, Lisandro (2007). “Los trabajadores en un lugar de la República posible. Prácticas electorales y sectores subalternos en Neuquén a comienzos de la década de 1920”, en Enrique Mases y Lisandro Gallucci (eds.), *Historia de los trabajadores en la Patagonia*, Neuquén, Educo - Universidad Nacional del Comahue, 155-175.

Gallucci, Lisandro (2008a). “La vida política de los instrumentos. Imágenes y prácticas de los sectores subalternos en el Neuquén de la primera mitad del siglo XX”, *Quinto Sol*, XII, 12, Santa Rosa, 151-174.

Gallucci, Lisandro (2008b). “Las elecciones como experiencias subalternas de ciudadanía política. Un caso en el interior del territorio nacional de Neuquén”, *3º Jornadas de Historia de la Patagonia*, San Carlos de Bariloche, Universidad Nacional del Comahue, 1-28.

Gallucci, Lisandro (2010). “La reforma electoral de 1912 desde un espacio regional. El territorio nacional de Neuquén (1912-1943)”, en *Seminario taller del Centro de Estudios de Historia Política (CEHP)*, Buenos Aires.

Gallucci, Lisandro (2012). “En los márgenes de la república. Una mirada a la vida política en los territorios nacionales de la Patagonia norte (1884-1945)” en AA.VV. (2012). *El mundo de la política en la Patagonia*, Neuquén, EDUCO.

Iuorno, Graciela y Edda Crespo (coord.) (2008). *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.

Iuorno, Graciela (2008). “La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales” en Iuorno, Graciela y Edda Crespo (coord.) (2008). *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.

Kruger, Clara (2009). *Cine y peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Leoni, María Silvia (2000). “Prensa y opinión pública en el Territorio Nacional del Chaco. El caso de Estampa Chaqueña (1929-1943)” en *XIX Encuentro de Geohistoria Regional*, Corrientes, UNNE.

Leoni, María Silvia (2001). “Los territorios nacionales”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta.

Leoni, María Silvia (2002). “Reivindicaciones y movimientos políticos en el Territorio Nacional del Chaco en la década de 1930” en *Res Gesta*, Rosario, N 39.

Leoni, María Silvia (2004). “Los municipios y la política en los territorios nacionales. El caso de Chaco (1884-1946). En *Revista de la Escuela de Historia*, Universidad Nacional de Salta, N 3.

Leoni, María Silvia (2008). “La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas” en Iuorno, Graciela y Edda Crespo (coord.). *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.

Lois, Carla (1999). “La invención del desierto chaqueño. Una aproximación a las formas de apropiación simbólica de los territorios del Chaco en los tiempos de formación y consolidación del Estado nación argentino”, *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 38.

Lluch, Andrea y Claudia Salomón Tarquini (eds.) (2008). *Historia de La Pampa. Sociedad, política y economía. Desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización*, Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa.

- Lluch, Andrea y Marisa Moroni (comp.) (2010). *Tierra adentro...Instituciones económicas y sociales en los territorios nacionales, 1884-1951*, Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa.
- Mackinnon, María Moira (2002). *Los años formativos del partido peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Macor, Darío, y César Tcach (Comp.) (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Maeder, Ernesto (2001). “La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista 1946-1955”, *XI Congreso Nacional y Regional de la Academia Nacional de Historia*, Córdoba.
- Manara, Carla y Sonia Fernandez (1994). “Participación política y mecanismos informales de poder. Españoles e italianos en el territorio nacional de Neuquén 1904-1930”, en *Revista de Historia*, Universidad Nacional del Comahue, Número 4.
- Michel, Azucesa y Elizabeth Savic (2001). “La gobernación de los Andes: un espacio de negociación de formas de participación ciudadana 1900-1943”, en *VIII Jornadas Interescuelas – Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Salta, 2001.
- Navarro Floria, Pedro (2002). “El desierto y la cuestión del territorio en el discurso político argentino sobre la frontera Sur”, *Revista Complutense de Historia de América*, 28, Madrid, 139-168.
- Nohlen, Dieter (1998). “*Sistemas electorales y partidos políticos*”, México, Fondo de Cultura Económica.
- Palermo, Vicente (1988). *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires: CEDAL.
- Pedranzini, Maxilimiliano (2010). “Apuntes sobre la provincialización de Misiones”, en *historiapolitica.com*
- Peduto, Silvio (sin año). “El La Pampa, el peronismo dejó huella”, en *Revista Peronistas*.
- Pereira, Delia Anastacia: “La construcción de la ciudadanía en el Territorio Nacional de Formosa (1879-1955)” en Iuorno, Graciela y Edda Crespo (coord.)(2008). *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.
- Potash, Robert (1981). *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Prislei, Leticia (ed.), (2001). *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*, Buenos Aires, Prometeo - Entrepasados.
- Prol, María Mercedes (2001). “Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945”, en *Estudios Sociales*, Número 21, 107-127.
- Prol, María Mercedes (2003). “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”, *IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Córdoba.
- Prol, María Mercedes (2005). “El partido peronista en Santa Fe (1946-1951)”, *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad de Rosario.
- Prol, María Mercedes (2006). *El proceso de constitución del liderazgo peronista, agencias estatales y el Partido Peronista. El Estado nacional y la provincia de Santa Fe, 1943-1951*, Tesis de Maestría, Rosario, FLACSO.
- Prol, María Mercedes (2007). “Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)” en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/12592> (último acceso 1/9/2012).

- Quiroga, Hugo (1999). "Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo" en Quiroga, Hugo, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (Comps.) *Filosofía de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Rosario, Homo Sapiens.
- Rafart, Gabriel y Mases, Enrique (eds.) (2003). *El peronismo desde los territorios a la nación. Su historia en Neuquén y Río Negro, 1943-1958*, Neuquén: Educo.
- Reyna, Máximo (1914). *Territorios nacionales. Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables en los mismos*, Buenos Aires, L. R. González y Cía.
- Rouquié, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé.
- Ruffini, Martha (2004). "Ciudadanía y Territorios Nacionales. El ejercicio del poder político en los Concejos Municipales del territorio Nacional de Río Negro 1886-1908", *Revista Escuela de Historia*, I
- Ruffini, Martha (2005). "Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización" en *Revista Avances del César*, año V, N 5, Universidad Nacional de Rosario.
- Ruffini, Martha (2007). *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Ruffini, Martha (2009). "El tránsito trunco hacia la "República verdadera. Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales", en *Estudios Sociales* Revista Universitaria semestral, año XIX, N36, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Ruffini, Martha (2009). "El proceso formativo y de consolidación del Estado Argentino en perspectiva histórica. La exclusión política y sus diferentes itinerarios" en Rajland, Beatriz y María Celia Cotarelo (coord). *La revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre la emancipación, clases y grupos subalternos*, Buenos Aires, Clacso.
- Ruffini, Martha (2010). "Ecos del Centenario. La apertura de un espacio de deliberación para los Territorios Nacionales: la Primera Conferencia de Gobernadores de 1913", en *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, Dossier Bicentenario, Universidad Nacional del Comahue, Número 12.
- Ruffini, Martha. "Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina" en Girbal-Blacha, Noemí y Beatriz Moreyra (comp.). *Producción de conocimiento y transferencia en las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Sabato, Hilda (1999). *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*", Buenos Aires, Sudamericana.
- Torre, Juan Carlos (1989). "Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo", *Desarrollo Económico*, vol. 28, N° 112, 525-548.
- Torre, Juan Carlos (2001). *Los Años Peronistas 1943 - 1955 - Tomo VIII*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Torre, Juan Carlos (1990). *Perón y la Vieja Guardia Sindical. Los Orígenes del Peronismo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Torres, Susana y Ciselli, Graciela (2007). "La gobernación Militar de Comodoro Rivadavia 1944-1955. Un análisis exploratorio", en Bona, Aixa y Juan Vilaboa (2007). *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- Vidoz, Susana y Carrizo, Gabriel (2005). "Partidos nacionales y vida política en los Territorios Nacionales de Chubut y Santa Cruz (1916-1930)", Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1-19.

Zouvi, Susana (2008). “Evolución política e institucional de Misiones: de Territorio Nacional a Provincia: 1881-1953”, en Iuorno, Graciela y Edda Crespo (coord.), *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.