

de factores y contradicciones internas en torno a la institución municipal. Las prácticas políticas permiten visualizar intencionalidades, ideologías y móviles subyacentes que promovieron y hasta justificaron determinados comportamientos políticos. Las reglas del juego fueron planteadas desde un principio, sin embargo el escenario político impuso sus propios límites. La pugna por los espacios de representación a través de los comicios generó presiones de todo tipo y movilizó otros mecanismos extra-electorales para el control político.

Puede corroborarse la hipótesis inicial en cuanto a la formación de facciones como estrategia formal de la política neuquina. En tal sentido la interacción y la confrontación simultánea entre argentinos, españoles e italianos como protagonistas de la escena política otorga matices particulares. Las facciones se aglutinaron en torno a figuras fuertes, que guardan cierta semejanza con el caudillismo. Estas fuerzas politizadas no eran pragmáticas dado que no plantearon, ni ofrecieron, un proyecto político de claras propuestas de acción, sino una gama de ideas generales y dispersas. En el caso de la dupla electoral tradicional, léase "vecinales" versus "populares", existió una actividad más continua y una línea discursiva permanente que en algunos casos parece adquirir ribetes programáticos, sin embargo el éxito electoral dependió, casi exclusivamente de la presencia de marcados personalismos.

Por último, nos interesa plantear que a partir de 1930 surge una interesante perspectiva de análisis vinculada a la continuidad de ciertas prácticas políticas así como la innovación de otras modalidades en el marco de los cambios ocurridos en la estructura social y política argentina. A priori inferimos que los grupos políticos locales se renovaron y afianzaron, comenzando un período de características distintas a los primeras décadas estudiadas. ¿Cuáles fueron esos cambios?; ¿Cómo se articularon con la transformación y expansión del espacio?; ¿Hubo recambio político? ¿Quiénes fueron sus protagonistas?; ¿Cómo se planteó la relación representante-representados?; ¿cómo funcionaron las redes parentales y el clientelismo?; ¿Hubo transición de la facción al partido?. La respuesta a estos y otros interrogantes permitirá comprender la evolución y los cambios operados en la estructura formal de la política neuquina.

Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial*

Mario Arias Bucciarelli**

El problema

Si bien la construcción del sistema político en la Argentina ha motivado una vasta producción bibliográfica, en la que los aportes de las distintas disciplinas en el campo de las ciencias sociales y políticas proponen marcos interpretativos que reflejan una significativa complejización en los enfoques y; desde la perspectiva histórica existe un importante conjunto de investigaciones dedicadas a explorar esta problemática; más allá de la visión jurídica proveniente de los tratadistas en derecho constitucional, la cuestión de los territorios nacionales no ha sido sino tangencialmente incorporada. La mayor discusión sobre el sufragio, la participación y la ciudadanía ha quedado circunscripta al espacio pampeano o a algunas experiencias extrapampeanas, pero siempre referidas al territorio de la capital federal y las tradicionales "14 provincias".

Al respecto, el presente artículo intenta acercar una serie de consideraciones sobre un espacio no tenido en cuenta en desarrollos anteriores y aportar una perspectiva de análisis que contribuya a enriquecer el abordaje de una de sus múltiples dimensiones. La existencia de los territorios nacionales y el proceso de construcción de la ciudadanía política de quienes en ellos residen cubre un período que iniciado a fines de siglo pasado, culmina a mediados del presente con su conversión en provincias y el ejercicio pleno de los derechos políticos de sus habitantes¹. De este modo, indagar la etapa territorialiana (1884-1955) implica dar cuenta de la existencia de un prolongado e intrincado proceso en el que las acciones generadas tanto en el ámbito del poder central

* El presente artículo es una versión corregida y ampliada de la ponencia presentada al Simposio "La política y lo político en el Río de La Plata", V Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia: I Jornadas Rioplatenses Universitarias de Historia, Montevideo, 1995.

** U.N. del Comahue.

¹ Al tiempo de dictarse la constitución no existen los territorios, ni como entes políticos, ni como simples entes geográficos diferenciados, son creados por la ley 1532-1884- que delimita y organiza 9 entidades jurídicas (Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). En 1899 se establece el territorio de los Andes y por decreto de 1943 es disuelto e incorporado a las provincias limítrofes (Catamarca, Jujuy, Salta). En 1951 se provincializa Chaco y La Pampa; en 1953 Misiones y en 1955, el resto. El territorio de Tierra del Fuego es provincializado en 1990.

como en el de los propios espacios territorianos van configurando un objeto cuyo análisis abre un creciente abanico de planteos problematizadores. Una aproximación al tema, que explora sólo un aspecto de la múltiple red de relaciones existentes, consiste en detectar en los discursos y las prácticas producidas las tendencias generales que confluyen, no sin contradicciones, en la resolución definitiva de la cuestión.

Sin desconocer la perspectiva que señala la necesidad de ampliar el concepto de participación, incorporando mecanismos y vías no formales para dar cuenta de la relación sociedad civil-Estado, el presente artículo se centrará, básicamente, en explicitar las controversias suscitadas en torno al ejercicio de la ciudadanía política, en tanto capacidad para elegir representantes. Tal opción se fundamenta en el hecho que, justamente a partir de una combinación de mecanismos formales y no formales, el reclamo generalizado en los territorios y los intentos de respuesta desde el poder central, están basados en la consideración de vías "legales" que garanticen su efectiva incorporación al sistema institucional argentino.

En la línea de reflexión propuesta pueden considerarse los años '30 como un momento clave en el proceso, dado que es en la década donde aparece con mayor fuerza en el espacio público nacional el debate sobre las formas de inclusión de los territorianos al cuerpo político de la Nación. El crecimiento demográfico (ver anexo) y el desarrollo económico, en estos últimos, objetaba la permanente negación de sus derechos políticos, los que por incumplimiento y no por modificación de la ley vigente, mantenían en una situación de marginación ciudadana a extensas regiones no provincializadas del territorio nacional. La controversia queda evidenciada tanto en los ámbitos del Estado nacional, en la prensa porteña, en diversos organismos e instituciones intermedias, como así también en la realización de asambleas de municipios regionales o congresos nacionales que discuten ampliamente la particularidad de los territorios.

El análisis de estas instancias pone en cuestión, en primer lugar, un supuesto bastante generalizado que enfatiza la secular "indiferencia" y "despreocupación" del poder ejecutivo y el congreso nacional respecto a la situación de "inferioridad política" en que se mantiene a los pobladores de los territorios. En segundo lugar, permite observar que sus demandas e inquietudes frente al problema y, por tanto, las respuestas exigidas para su solución no responden a un criterio unívoco o consensuado; antes bien, prevalecen profundas diferencias entre los distintos espacios y en el interior de cada uno de ellos que se traducen en posiciones encontradas. Más allá de la denuncia genérica sobre el "anacronismo" del régimen legal imperante y los límites a las facultades cívicas que el mismo conlleva, no existe acuerdo en torno al alcance

de los "derechos políticos" reclamados, ni a las modalidades que debe adquirir la "representación" o a la necesidad inmediata de la "provincialización" de algunos de ellos. Es de destacar que el debate cobra fuerza en un momento de redefinición del sistema de representación -signado por la inclusión/exclusión ciudadana- y se resuelve durante el peronismo que, en el contexto de una expansión sustantiva en la dimensión social de la ciudadanía y su estrategia de ampliación del mercado interno con la intensificación de la sustitución de importaciones, toma la decisión política de incorporar los territorios al sistema federal argentino.

Territorios nacionales: la invención de una identidad política

En las últimas décadas del siglo XIX, en el marco de la consolidación del Estado y solucionada la articulación de una porción de su territorio -la pampa húmeda- al mercado internacional, se inicia un proceso de ocupación de nuevos espacios con el objeto de eliminar fronteras interiores y delimitar las exteriores. En tierras "conquistadas" al indio y en función de una idea de nación impuesta desde el Estado, se crean los territorios nacionales, entidades jurídicas que a diferencia de las provincias -preexistentes a la nación y base del Estado nacional- constituyen meras circunscripciones administrativas, dependientes del poder central y carentes de autonomía.

En un espacio de cuasi vacío demográfico un acto legislativo - ley 1532 de 1884- crea nueve divisiones administrativas fuera de los límites atribuidos a las provincias y establece que cuando alguna tuviera 30.000 habitantes constituiría su propia legislatura y cuando alcanzara 60.000 habitantes podría ser declarada provincia. Las poblaciones de más de 1000 habitantes tendrían concejo municipal electivo, el resto comisiones de fomento designadas por el gobernador; representante y delegado nombrado por el poder ejecutivo nacional. La confrontación de los debates y posterior reflexiones en torno a la ley permite inferir que su objetivo esencial apuntaba a fusionar los intereses locales, evitar los principios de división, de manera de subordinar el interés regional al nacional, y lograr así, la homogeneización de la futura sociedad. Para esto se considera indispensable llevar a cabo una acción unificadora por parte del gobierno central, "...era necesario que la organización, administración y gobierno de los territorios fuera homogénea y propendiera a su perfecta unidad; que la acción gubernativa fuera en todos y cada uno de ellos, idéntica e inspirada en la misma uniformidad de propósitos y procedimientos..."².

² MINISTERIO DEL INTERIOR, *Memoria de la Dirección General de Territorios al Congreso*, Bs.As., 1899, p.8.

Homogeneización y uniformidad engloban el precepto según el cual el gobierno nacional es el encargado de trazar los grandes lineamientos que habrán de regir el ejercicio de los derechos y deberes particulares, hasta que el desarrollo económico y social de los territorianos los eleve al rango de provincias. En la presentación del proyecto de ley ante el congreso se reconoce explícitamente su condición transitoria "Los territorios son gestación de nuevas provincias [...] de manera que la forma de gobierno que hoy se adopte debe ser apropiada para instruirlos y adiestrarlos [...] Sin entidad política ahora, exclusivamente dependientes del gobierno general, apoyados por la mano poderosa de la Nación van a fecundar su progreso..."³.

Según los fundamentos esgrimidos, en una primera etapa, se debían interpretar las necesidades manifiestas o latentes de los pobladores de los territorios, procurando estimular el ejercicio de las instituciones que reproduzcan "con la simplicidad y sencillez que exige la diminuta población" la forma republicana de gobierno. Se sostenía que al proceder de esta manera se sigue la regla de toda evolución que va de lo simple a lo complejo y en el orden institucional, empieza por el gobierno único, centralizado, para llegar, previo "ensayo de gobierno municipal", a la federalización. Es decir, la paulatina formalización de instituciones locales autónomas (comisiones de fomento, municipalidad, legislatura territorial, provincia) quedaba determinada en base al incremento de la población. De este modo, con la materialización del marco jurídico el gobierno nacional esperaba alcanzar dos propósitos substanciales: por una parte, impulsar "el progreso y la civilización" con las modificaciones aportadas al medio geográfico, el fomento a la inmigración, a la industria y a el comercio; y por otra, integrar la población dispersa en centros urbanos "donde se constituyan en sociedad"⁴.

Así planteada, la limitación a las facultades cívicas de los pobladores radicados o a radicarse en los territorios, obedecía a una conceptualización de los mismos que se asienta desde el inicio en la situación de "incapacidad" y "minoridad" política que se les atribuye. Tal posición queda referenciada en un informe de 1915 "... en todo sistema de educación intelectual o moral, trátase de individuos aislados o colectivamente congregados y formando parte integrante de la nación para que el niño llegue a ser ciudadano y el pueblo constituya una democracia es necesaria la presencia tutelar del padre, maestro, con-

³ CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones*, Cámara de Diputados, Bs.As., 1884, p.1068, (en adelante CN, DS, CD).

⁴ Mario ARIAS BUCCIARELLI et. alt., "Relaciones entre el Estado Nacional y el Territorio de Neuquén. Una aproximación al origen de los conflictos". En: *Boletín del Departamento de Historia*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1988, 10.

sejero, del guía, en una palabra. Ese papel en el caso que me ocupa corresponde al gobierno central"⁵.

De esta manera, respecto a la identidad política, se establece un principio que recorrerá el largo proceso de inclusión de los habitantes de los territorios al cuerpo político de la nación. La capacidad electoral queda condicionada única y exclusivamente a la circunstancia del lugar en que se habita, no a la calificación del voto: ya que un residente de estos espacios no podrá votar en el territorio, pero con sólo trasladarse e inscribirse en el padrón de una provincia o de la capital federal, está habilitado para participar en cualquier elección a que fuera convocado⁶. La orientación instaurada confunde un derecho individual e inalienable, que emana de la "soberanía popular" y la "forma republicana de gobierno", con el derecho colectivo que los territorios tengan a incorporarse, por intermedio del congreso, como entes políticos a las instituciones de la república. Esta ambigüedad abrirá una serie de dificultades y controversias de orden constitucional, jurídico y político que obstaculiza los primeros debates y parece encontrar un indicio de solución al asumirse que los residentes en los territorios, si no son miembros del Estado, lo son de la nación. En este sentido resulta persuasiva la paradoja planteada por un delegado al congreso de municipios de 1933 "Nos encontramos así que la Constitución no se cumple en la parte sustancial que se refiere al otorgamiento por igual de los derechos políticos para todos los ciudadanos argentinos porque la misma Constitución impide que se cumpla"⁷.

La sanción de la ley Sáenz Peña -1912- que para la capital federal y las provincias implicó un intento de construcción de la ciudadanía política en argentina, no significó un cambio sustantivo en los territorios⁸, ya que sus dis-

⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR, *Informe de la Dirección de Territorios al Congreso*, Bs.As., 1915, p.12.

⁶ Son frecuentes las quejas y denuncias sobre la utilización de los territorios como "feudos electorales" o "colonias de las provincias". "Los políticos de las provincias limítrofes invaden los territorios para hacer que los ciudadanos, con el anhelo de contribuir a elegir las autoridades de la Nación, violen la ley y vayan a inscribirse en los padrones fraudulentos de las provincias". En: Versiones taquigráficas, *Primer Congreso de Municipalidades de los Territorios Nacionales*, Bs.As., 1933, p. 21.

⁷ Versiones taquigráficas, *Primer... op.cit.*, p.29.

⁸ Al sancionarse la constitución del '53 los "territorios" quedaron formando parte integrante de las distintas provincias limítrofes, y su voto se depositaba en la urna provincial; desde la sanción de la ley 1532, éstos quedaron fuera de esos límites y el derecho a sufragio librado únicamente "al pueblo de las provincias y la capital" (art.37). En los territorios, antes de la ley Sáenz Peña argentinos y extranjeros tenían derecho, no obligación, de elegir un concejo municipal, luego de la ley, la obligación se estableció para argentinos, manteniendo los extranjeros el ejercicio voluntario del sufragio.

posiciones sólo se aplicarían en todo lo que no se oponga a la ley de 1884. De tal manera, en el orden nacional los territorianos estaban privados legalmente del ejercicio de sus derechos políticos y en el orden local, tal ejercicio se hallaba supeditado a las hipótesis estipuladas por la ley 1532.

Sin embargo, cumplidas las exigencias requeridas, el establecimiento de las instituciones previstas en el orden local, resultó en la práctica una nueva negación de los derechos otorgados. A pesar que, según el censo de 1920, la mayoría de los territorios reunía las condiciones demográficas necesarias para constituir sus propias legislaturas, las mismas nunca llegaron a concretarse, independientemente de las omisiones y errores presentes en el texto de la ley y las dificultades originadas en los escasos ensayos de implementación⁹; es de notar que la instalación de cuerpos deliberativos en los territorios no será un reclamo prioritario en las demandas de sus habitantes¹⁰.

Por otra parte, la conformación de los concejos municipales, única instancia que posibilita el ejercicio de derechos políticos a los pobladores de los territorios, sean nativos o extranjeros, evidencia -en las primeras décadas del siglo XX- serias dificultades para su institucionalización. Las mismas derivan tanto de las imprecisiones legales manifestadas al concretarse el marco jurídico, como de los conflictos emergentes a partir de la definición de intereses particulares en las poblaciones que alcanzaban los 1000 habitantes. No menos complejo fue el establecimiento de las comisiones de fomento, ya que su formación dependía directamente de la decisión y elección del gobernador del territorio. En los informes del ministerio del interior y en algunas sesiones del congreso, además de la prensa, se reiteran denuncias sobre irregularidades en la conformación de estas comisiones y se plantean los problemas originados en el funcionamiento de la mayor parte de los municipios electivos. La acusación en torno a la "presión de ciertos funcionarios" o los pedidos de anulación de las elecciones presentados por algunos de los "partidos contenedores", permiten inferir que el establecimiento de los gobiernos comunales en los territorios generó una situación compleja, más problemática y cargada de múltiples ambigüedades de lo que generalmente suele suponerse.

⁹ Tanto en el gobierno de Yrigoyen como el de Alvear se firmaron decretos que ordenaban la inmediata instalación de legislaturas en cada uno de los territorios que reunieran las condiciones previstas por la ley 1532.

¹⁰ Fuera de los malogrados intentos durante el radicalismo, existieron proyectos del PEN: Roca (1900), Melo (1933), e iniciativas del congreso: Aníbal Riú (1918); Matienzo (1923); González Macera y Buira (1935) sobre reglamentación de las legislaturas territoriales. Por otra parte, el problema se discutió en la primera conferencia de gobernadores (1913) y, en el ámbito territorialiano, el segundo congreso de municipios de 1935, también adoptó una resolución en ese sentido.

En este sentido Neuquén representa un caso típico, ya que tempranamente se asiste -en las dos localidades que alcanzan el rango municipal- al desarrollo de un lucha facciosa¹¹. En ésta, participan nativos y extranjeros, y se expresa la puja "partido comunal" vs. partido nacional, llegando a adquirir en determinadas circunstancias, perfiles violentos. Las denuncias en la prensa local, la impugnación de algunos comicios, las renunciaciones de los concejales y, por tanto, la acefalía temporaria del cuerpo colegiado será una de las constantes en la dinámica del municipio neuquino, que al estar en la capital del territorio facilita la intromisión del gobernador en las disputas internas. La aceptación de su mediación como árbitro en los problemas de la institución municipal, no sólo genera permanentes conflictos entre los representantes locales y las otras autoridades territorianas, sino que sienta un precedente poco favorable respecto a la autonomía de la comuna capitalina.

El problema de la injerencia de los poderes federales en el gobierno municipal es una de las quejas más habituales en los reclamos de los habitantes de los territorios. Al respecto Lenzi comenta "Los gobernadores, en tesis general, han tratado de contrariar por todos los medios, secundados por el gobierno central, los fines progresistas de la legislación. En vez de facilitar la formación de la conciencia municipal, se fomentó la pequeña política [...] los conflictos menudearon por ello, alterándose arbitrariamente los fines de la ley. Los gobernadores tomaron partido por aquellos que suponían más dóciles, conformables o coincidentes, y no faltó oportunidad en que los jueces letrados hicieran lo propio, pero en favor de la agrupación opositora [...] Es lógico que el P.E. pueda decretar la intervención de una comuna, pero es dañino cuando se abusa. Hay municipalidades que han estado más tiempo a cargo de un interventor que del gobierno popular, al menos hasta 1932..."¹².

La última parte de la cita introduce una necesaria referencia al gobierno radical, régimen que plantea concretar la "reparación nacional" a través de la aplicación de la "causa" a la política y, en este sentido, establecer la "democracia" como expresión de la soberanía popular de la participación. Es importante recordar que, en el marco de esa participación y de la ampliación de la base electoral¹³, el radicalismo intenta extender la ciudadanía política a

¹¹ Sonia FERNANDEZ y Carla MANARA "La pugna por el poder, Neuquén, 1904-1930" Ponencia presentada a V Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. I Jornadas Rioplatenses Universitarias de Historia, Montevideo, 1995.

¹² Juan H. LENZI: *Gobierno de Territorios. Conceptos Básicos de la Ley Orgánica Territorial*, Bs.As., 1939, p.136.

¹³ En 1933 al presentar un proyecto de reforma de la ley 1532, dice el senador Matienzo: "Al asumir el P.E. el Sr.Yrigoyen se movieron influencias destinadas a aumentar el número de senadores, porque esta cámara estaba con minoría gubernista, y una de las ideas fue convertir en

los habitantes de los territorios nacionales¹⁴. En este sentido, el Dr. Oyhanarte, expresa "...a la altura de nuestra civilización política es inadmisibile y absurdo que el país esté dividido en dos zonas antípodas: la de los que poseen y la de los que carecen de derechos políticos. Esta situación de injusticia ha de desaparecer. [...] Conozco el pensamiento del Sr. Yrigoyen, en la amplitud de cuyos lineamientos varios Territorios, los que estén en condiciones de acuerdo con la ley, adquirirán el rango de provincias y a los otros se les conferirán derechos políticos, en mérito a los cuales tendrán representación en el Congreso y votarán en las elecciones presidenciales..."¹⁵. Aquí anuncia una serie de mecanismos que reconocen la heterogeneidad presente en los territorios y la necesidad de adoptar medidas que atiendan al disímil desarrollo alcanzado por cada uno de ellos en la conformación y maduración de sus sociedades. Este conjunto de ideas, formas de organización y mediación no contempladas en el texto del estatuto vigente, a partir de la experiencia recogida en el transcurso de la aplicación de la ley y de las propuestas de constitucionalistas, legisladores y publicistas, es retomado y sistematizado en los años '30, definiendo un conjunto de demandas que alcanza una posición relevante.

Volviendo al nivel de los poderes públicos, conviene señalar que a pesar de las propuestas y determinadas acciones las iniciativas no se concretan; ninguno de los proyectos llega a merecer la sanción, menos aún su discusión, en alguna de las cámaras. Esta actuación del congreso reproduce a lo largo de toda la etapa, un constante mecanismo de rutina e inercia legislativa. La presentación de extensos informes -producto de visitas de ministros o diputados a los territorios- y los numerosos proyectos de reformas que se ponen a consideración no son debatidos, y al derivarse a la comisión de asuntos constitucionales o territorios nacionales están destinados a prescribir por el paso del tiempo. La argumentación de un legislador -en 1942- sintetiza claramente este procedimiento: "Me parece que con un poco de buena voluntad de los señores presidentes de bloques podría fijarse una sesión, porque de lo contrario este proyecto ha de caducar, de acuerdo con la ley Olmedo, y el año próximo habría que presentar uno nuevo para que siguiera la larga tramitación que desde 1909 viene siguiendo el asunto en el Congreso"¹⁶.

provincias algunos territorios federales, es decir, poner en movimiento esta ley de 1884". En: CN, DS, CS, Bs.As., 1933, p.312.

¹⁴ El proyecto del Ejecutivo-provincialización de La Pampa, Chaco y Misiones- es presentado en agosto de 1919, renovado por el mensaje de julio de 1921 y reiterado en los mensajes de agosto de 1922 y 1929. Entre los originados en el legislativo pueden mencionarse los de los legisladores Frugoni Zabala (1916); Adrián Escobar (1918); Francisco A. Riú (1921); Luis Roça (1922); Eduardo Guiffra (1926, 1928); Romero Saccone (1928); Leopoldo Bard (1929).

¹⁵ Reportaje en La Nación, reproducido en *Guía Album de Río Negro y Neuquén*, Bs.As., 1929, p. 321/22.

¹⁶ CN, DS, CD, Bs.As., 1942, p.156.

Si se piensa en los espacios territorianos, durante las primeras décadas del siglo, se advierte que no es la provincialización o el establecimiento de legislaturas la idea que mejor expresa sus aspiraciones, sino la reivindicación de la representación parlamentaria¹⁷, un mecanismo no previsto en la ley 1532. En efecto, este reclamo en torno a una consigna simple -que no atiende, en principio, a problemas tales como la complejidad de una reforma de la constitución o no define el carácter de la representación: ¿delegados?, ¿informantes?, ¿legisladores?, ¿senadores en la cámara de diputados? puede consignarse como una de las primeras cuestiones que vincula y moviliza los intereses emergentes. Estrategias en un primer momentos aisladas, se van articulando en modalidades de organización político-corporativas que se expresan en la formación de ligas, petitorios, comisiones y prensa¹⁸, poniendo a debate la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este mecanismo y sus ventajas y limitaciones. Para sus defensores, "la presencia en el Congreso de representantes elegidos directamente por los territorios, permitirá que se conozcan mejor sus necesidades y problemas, que se legisle sobre ellos con mejor acierto y que se inicien sus poblaciones en la práctica de las instituciones democráticas..."¹⁹. Para sus detractores "Serían representaciones híbridas, sin personalidad parlamentaria, supeditadas a las más diversas y caprichosas interpretaciones reglamentarias para poder intervenir en los debates. No tendrían voto, ni facultad para proyectar, papel que decorosamente no podría aceptar ningún ciudadano argentino como representante de un pedazo de suelo patrio"²⁰.

¹⁷ La representación parlamentaria -envío de un delegado con voz y sin voto a la cámara de diputados- es una vieja idea que inspirada en la Ordenanza para el gobierno de los Territorios del Noroeste de los Estados Unidos (1789), ya había sido discutida y desechada en los debates de la ley 1532. Sin embargo se renueva en mensajes y proyectos del ejecutivo en 1900, 1910, 1914; en algunas iniciativas del congreso: Sierra y Noble (1932); González Maceda (1935); Carlos Melo (1935); Benjamín Villafañe y Nicolás Matienzo (1933) y es tratada por constitucionalistas como Angel Abalos, Juan González Calderón, Carlos Sánchez Viamonte y Segundo Linares Quintana.

¹⁸ Tal es el caso de la "liga territorial para la representación en el congreso" (Chaco, 1918); la "junta permanente para la representación parlamentaria" (Bs.As., 1922); el "congreso de la liga patriótica argentina" (Río Gallegos, 1927) y los escritos de divulgación de Enrique Lynch Arribálzaga; Carlos Gallardo; José Castels; Eduardo Berreta, entre otros. En los años '30, es refutada y defendida con insistencia, básicamente, por los territorios del Sur y su vocero la revista *Argentina Austral* (órgano periodístico de la S.A. Importadora-Exportadora Braun Menéndez).

¹⁹ CN, DS, CD, Bs.As., 1934, p.327.

²⁰ CN, DS, CD, Bs.As., 1936, p.787.

Los años '30: ¿quiebre en las representaciones forjadas?

Como se adelantó, la cuestión de los derechos políticos de los habitantes de los territorios nacionales, se instala como problema en el espacio público nacional en un momento de redefinición del sistema de representación. Es necesario recordar que la interrupción del orden constitucional con el golpe del '30, a pesar de la intencionalidad corporativa, no apuntó a transformar de raíz el régimen institucional. Prueba de ello lo constituye la instrumentación del "fraude patriótico", procedimiento destinado a ensayar, en una etapa de inflexiones, un nuevo modelo de articulación de fuerzas sociales. Dada la importancia que adquiere el problema territorialiano, el apoyo recibido por el nuevo gobierno y "declaraciones alentadoras" generadas por el ejecutivo nacional, es posible afirmar que el justismo, en un intento por ampliar su base de sustentación, simultáneamente a la adopción del mecanismo del fraude, repiense la posibilidad de otorgar derechos políticos a "nuevos ciudadanos". Intento, del que no es ajeno el socialismo quien, por la proscripción y posterior abstención de la UCR, obtiene un crecimiento electoral considerable²¹. Esta coyuntura se traduce no sólo en el ámbito parlamentario, sino y fundamentalmente, en instancias locales: municipios, sociedades de fomento, asociaciones intermedias, son conquistadas por el PS, tanto en las provincias como en los territorios²².

En estos comienza a expresarse, de forma cada vez más orgánica, el cuestionamiento a la situación de subordinación política, que en esta década agrega a los tradicionales fundamentos ético-jurídicos, una mayor conciencia sobre la importancia del desarrollo económico y la contribución, que en ese sentido, están haciendo los territorianos al tesoro nacional²³. La afirmación de un delegado en el congreso de municipalidades de 1935: "...los Territorios tienen todo el petróleo, la mejor de las maderas aprovechables, el algodón, la lana, los yerbatales, gran parte de la ganadería, minerales diversos, cereales, tabacales, pesca, frutales, vides, etc..." puede consignarse, a modo de ejemplo, de la incorporación de estas razones en la argumentación que sustenta los reclamos.

²¹ Cfr. Orietta FAVARO y Mario ARIAS BUCCIARELLI: "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30". En: *Entrepasados*, Bs.As., 1995, 9.

²² El análisis de los debates permite observar que en diversos municipios territorialianos, el socialismo tiene fuerte presencia. En el caso de Neuquén, el PS logra la mayoría en el concejo durante toda la década y una activa participación en entidades de carácter deportivo, cultural, benéfico, gremial, o de servicios públicos.

²³ Es frecuente en las peticiones y argumentaciones de la época, la incorporación de cuadros comparativos con datos estadísticos -sobre población, características, capacidad tributaria y actividades productivas de los territorios- relacionados con los de algunas provincias argentinas.

Es de destacar que en los lugares de discusión están presentes "representantes" de municipios o comisiones de fomento no residentes en estos espacios. Figuras que tienen o han tenido algún tipo de vinculación de índole política y/o económica con los intereses de esas regiones²⁴, adquieren un rol protagónico en los debates, contribuyendo con su accionar a la activación de la opinión pública nacional, pero a la vez, involucrando a los propios territorialianos en la discusión y estrategias que caracterizan la política y lo político durante la década.

En los años '30, aunque más claramente explicitada en los '40, se asiste a la impugnación del argumento dominante que, basado en un precepto formalista, reconocía la soberanía en los ciudadanos de las provincias y la capital federal y no en el pueblo de la nación. Las gobernaciones constituían parte integrante de la misma -sus habitantes servían en el ejército, pagaban sus impuestos, soportaban las demás cargas públicas- sin embargo, estaban privados de los más elementales derechos políticos. Esta reformulación del concepto de ciudadanía política fundamenta la emergencia de un movimiento reivindicatorio que se expande en los espacios territorialianos y, a la vez, encuentra renovado eco en el "concordado" bloque parlamentario. Elección directa del gobernador, designación de funcionarios con residencia efectiva, autonomía municipal, participación en la elección de presidente y vice de la república, perfeccionamiento de la justicia y del régimen de la tierra pública, plan orgánico de obras y servicios, envío de delegados al congreso; constituyen una serie de ideas que expresan cada vez con mayor fuerza una parte de las "aspiraciones territorialianas". El enlace de estas demandas en los distintos ámbitos en que se discute la alternativa de los territorios, permite comprobar la paulatina estructuración de un programa de postulaciones que puede conceptualizarse como la tendencia gradualista frente al problema.

Paralelamente, la provincialización -expectativa viable en aquellos territorios que superaban con creces lo estipulado por la ley- adquiere real significación y es, primordialmente, recreada por el discurso y la práctica del partido socialista. Sin duda, el "grupo parlamentario socialista" aparece como el mayor defensor de la inmediata conversión de los territorios en provincias; programa prometido en la campaña electoral y que a través de reiteradas iniciativas defenderá en el congreso²⁵. Por su gestión, logra dinamismo la comisión de terri-

²⁴ Tal es el caso de Alejandro Bunge; Emilio Fayt; Justo Bergadá Mujica; Patricio Sánchez Sorondo; Lorenzo Amaya; Américo Ghioldi; Demetrio Buirá; Luis Zuberbüler; Eduardo Berreta; Armando Braun Menéndez; Reynaldo Elena; José Castels, entre otros.

²⁵ Sobre provincialización se registran: Demetrio Buirá (1932, 1933, 1935 y 1936); López Merino (1939); Clodomiro Hernández (1940); Américo Ghioldi (1940); Juan I. Cooke (1941) y Poblet Videla (1942). En: CN, DS, CD, (1932-1943).

torios nacionales de la cámara de diputados y se impulsa la recepción de denuncias y reclamos elevados por instituciones públicas y/o privadas, por comisiones vecinales o por la prensa territorialiana; en este sentido, la comisión fomenta la inserción en el diario de sesiones de múltiples peticiones sobre estos espacios²⁶. A modo de ejemplo de las que se suceden al iniciar cada período legislativo y reflejan los principales argumentos que se esgrimen en la época, puede citarse una nota enviada por "vecinos de Formosa": "...Diez territorios nacionales que ocupan casi la mitad de la superficie de la república, con más de un millón de habitantes; con hijos argentinos bajo bandera, con grandes establecimientos industriales, que constituyen el progreso de la Nación, están excluidos de tan jubiloso acontecimiento, en el cual no pueden tomar parte. Las leyes de organización de los Territorios Nacionales han cumplido 50 años de existencia. [...] En el nuevo período parlamentario esperamos que honorables legisladores sancionen los proyectos que existen para fomentar su adelanto e incorporación al concierto institucional argentino..."²⁷.

Más allá de lo planteado por el PS, la necesidad de atender las demandas territorianas se manifiesta también en acciones individuales de otros legisladores²⁸ y propuestas específicas del propio ejecutivo, quién a través de la oficina de territorios nacionales elabora un anteproyecto de reforma; antes de ser presentado al congreso es enviado, para su análisis, a los propios interesados. Si bien el proyecto resulta "unánime y absolutamente rechazado", el mecanismo adoptado revela en sí, un hecho novedoso: desde el Estado se pide opinión a los gobernadores, concejos municipales y organismos interesados en la cuestión de los territorios sobre un decisión de trascendental importancia. Lo mismo ocurre con el proyecto de 1938 - reiterado en 1940 ante el congreso- en el que por primera vez se alega que el número de habitantes no es el único requisito que debe considerarse en la estructuración legal y administrativa de los territorios. En los fundamentos establece: "a los 54 años de vigencia de la ley 1532, la experiencia ha demostrado que no bastaba

²⁶ Entre las que se reiteran a lo largo de la década del '30, merecen destacarse La Comisión Pro Representación Parlamentaria de Misiones; el Comité Metropolitano Pro Autonomía de La Pampa; la Asociación de Fomento de los Territorios de Chaco y Formosa; el Comité Provincialista de Luán Toro; Asociación Pro derechos territorianos de Resistencia; La Junta Pro Convención Provincialista de La Pampa; La Conferencia de Estudiantes Universitarios de los Territorios; la Asamblea Provincialista de Posadas; el Centro Cultural Pte. Urquiza de Santa Rosa; el Comité Provincialista de Rolón; el "Cabildo Abierto" de Acción Argentina y peticiones particulares de la mayor parte de los Municipios y Comisiones de Fomento de los distintos territorios. En: CN, DS, CD, Bs.As., (1932-1943)

²⁷ CN, DS, CD, Bs.As., 1934, p.189.

²⁸ En ellos se advierte el reconocimiento de la heterogeneidad territorialiana, por lo que se propone la provincialización para unos y la reformas progresivas para otros. Cfr. CN, DS, CD y CS, Bs.As., (1930-1943).

la sola exigencia de los 60.000 habitantes. [...] Un cambio político de tal trascendencia se refiere también al grado de aptitud política, a su capacidad económica para soportar el régimen tributario, su desarrollo cultural, su estado social..."²⁹. La iniciativa revela la mayor regresión en las propuestas y produce un estado de "desconcierto" e "indignación" en los territorianos y denuncias en la prensa³⁰.

Ahora bien, las discusiones derivadas de la consulta del PEN estimulan una mayor movilización de los territorianos, el análisis del anteproyecto será la excusa para nuclear reclamos; tal el caso de la "primera conferencia de concejales del Chaco", el "congreso de organismos municipales de La Pampa", o el "congreso de municipalidades y comisiones de fomento de Misiones" que a partir de esta convocatoria propician periódicas reuniones, discuten y peticionan, reclamando la acción inmediata de los poderes públicos. A lo largo de la década se realizan en la ciudad de Buenos Aires, convocados por los territorios del Sur, dos encuentros nacionales de municipios y comisiones de fomento³¹ que si bien reflejan la complejidad y el disenso en torno a las posibles soluciones, van otorgando sustancia y contenido a la "conciencia territorial" y encuentran buena acogida, no sólo en el congreso, sino en los medios gráficos nacionales y territorianos³².

A este respecto resulta importante subrayar que en ellos se comprueba la heterogeneidad en las aspiraciones y se ponen en evidencia problemas concretos que van desde dificultades para alcanzar un cierto grado de jurisdicción en algunos municipios, hasta limitaciones y conflictos derivados de la

²⁹ En: CN, DS, CD, Bs.As., 1938, p. 8.

³⁰ "La reacción territorialiana se manifiesta al conocerse el resumen periodístico del proyecto sin representación parlamentaria, sin derechos políticos, sin gobernadores electivos, sin régimen municipal adecuado, sin exigirse la radicación previa de los más altos funcionarios administrativos [...] Tampoco puede afirmarse, como alguien lo ha hecho, que se trata de una ley de transición entre el régimen actual y la futura provincialización, porque retrocedemos con respecto a la ley de 1884". Juan H. LENZI En: *La Verdad*, San Julián, Chubut, agosto 29, 1938.

³¹ Convocado por la municipalidad de Río Gallegos y con la adhesión de 50 comunas, se realiza en el recinto de concejo deliberante porteño, entre el 8 y el 20 de julio de 1933, el "primer congreso de municipalidades y comisiones de fomento de los territorios". Por su iniciativa sesiona el "segundo congreso", también en Bs.As., entre el 25 de julio y el 1° de agosto de 1935.

³² Entre los medios nacionales hay comentarios en *La Prensa*, *La Nación*, *La Razón*, *Noticias Gráficas*, *Crítica*, *La Vanguardia*, *Revista Criterio*, *El Día*, *La Nueva Provincia* y, entre los territorianos, *Argentina Austral*, *La Autonomía* y *La Capital* de Santa Rosa, *La Unión* y *La Mañana* de Río Gallegos; *La Voz de Territorio* de Zapala, *Río Negro* de General Roca, *La Voz del Sud* de Viedma, *El Territorio* de Neuquén, *El Despertar del Pueblo* (Nqn.), *La Verdad* de San Julián, *El Federal* de Charata, etc.

estructura burocrática establecida³³. A la vez se advierte la discrepancia y la lucha política presente en las instancias municipales. Esta disputa se exterioriza con claridad en asuntos tales como la posibilidad de modificación del régimen legal de los municipios -con la creación de un departamento ejecutivo desempeñado por un intendente electivo, "que deberá ser ciudadano argentino"- o la adopción del régimen proporcional, la justicia electiva, el carácter "apolítico" de los cuerpos colegiados, la conveniencia de los partidos nacionales o de los locales, etc.³⁴.

Finalmente en este orden de consideraciones y retomando la línea de análisis abordada, es dable observar que en estos ámbitos de discusión afloran nítidamente las dos tendencias que desde principios de siglo se perfilaban y ahora cobran estado público por la repercusión que la deliberaciones adquieren: gradualismo vs. provincialización. A modo de ejemplo un rionegrino sostiene: "La provincialización de los territorios no es necesaria porque divide las familias, divide los factores económicos y políticos [...] No la desean los territorios, pero sí la representación parlamentaria y al mismo tiempo intervenir en la elección del Presidente..."³⁵. A su vez un chaqueño denuncia: "Este Congreso, ha formulado un voto en favor de los territorios nacionales por obtener su representación parlamentaria pero ha guardado silencio con respecto a los territorios que desean fervientemente su provincialización". Su intervención inicia un esclarecedor debate sobre la conveniencia de la autonomía plena o relativa de los territorios y los intereses de determinados sectores que operan en esos espacios³⁶. Al respecto, un delegado pampeano acusa "...hay muchos intereses creados, hay grandes terratenientes que están temblando frente a la provincialización; hay yerbateros que ven en la legislatura un peligro enorme contra los abusos que cometen; existen los intereses de los obreros del Chaco [...] Pero los argentinos de La Pampa y el Chaco [...] no deben estar a remolque de la situaciones políticas transitorias, y deben estar dispuesto a

³³ "Este vasto y bien montado muro de reparticiones públicas nacionales que actúan en el Territorio, dependiente de los diversos Ministerios se desempeñan por su cuenta exclusiva, sin conexión entre ellas, sin noticias del departamento del Interior y por consiguiente sin la del propio Gobernador. Lo dicho para Neuquén cuadra a todos los Territorios Nacionales [...] Las Direcciones proyectan, ejecutan y administran libremente dentro del territorio sus respectivas actividades y bienes parciales y no son raros tampoco los casos en que esas mismas oficinas se obstruyen las unas a las otras con los resultados negativos consiguientes". En: Francisco S. TORRES, *Frontera Neuquina*, Bs.As., Suelo Argentino, 1942, p.28.

³⁴ Cfr. Versiones Taquigráficas, *Primer...op. cit.*

³⁵ *Ibid.*, p.20.

³⁶ Por ej. La Forestal; Quebrachales Fusionados; La Chaqueña; Braun Menéndez; Anderson Clayton y Cía; Molinos Río de La Plata; Neotinger Lepetti; La Fabril Financiera; Torsquinst; Bemberg y Cía.; Méndez Goncalvez; Compañía Colonizadora el Dorado; A.F.D.; Peluffo y Cía. y las grandes compañías agrícola/ganaderas -nacionales o extranjeras- con asiento legal en Bs.As.

defender sus derechos en el terreno que sea necesario hacerlo." El congreso no se pronuncia³⁷.

En este sentido, se pueden visualizar los intereses contrapuestos entre los territorios del norte (Chaco, Formosa, Misiones), del centro-oeste (La Pampa) y los patagónicos. Dentro de éstos, cabe señalar, diferencias en las propuestas de los representantes del norte (Neuquén y Río Negro) y los del sur (Chubut y Santa Cruz). Asimismo, en el caso de Neuquén, puede constarse una situación que no sería ajena a la realidad de otras regiones. Aunque la mayoría socialista en el municipio capitalino logra enviar un representante que apoya la posición provincialista, esto no significa que la misma sea con-sensuada en todo el territorio³⁸. Tal situación queda bien explicitada en una intervención de otro delegado rionegrino: "No me considero habilitado para hablar ni siquiera en nombre de la comuna que represento, porque las opiniones no son unánimes. Es un asunto de mucha transcendencia y ajeno al interés general de las comunas que nos ha traído a este congreso". Pese a que en el segundo congreso general de territorios en 1935 se logra adoptar una resolución sobre "la inmediata provincialización de La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro" la misma no resulta de una votación unánime.

A partir de estas primeras reuniones se multiplican actividades locales de municipios y comisiones de fomento, y se elaboran proyectos que son enviados al ministerio del interior, a los legisladores y al resto de las instancias involucradas³⁹ lo que demuestra la aparición en los territorios de diversos mecanismos de presión y nuevas prácticas de vinculación y mediación entre sociedad civil y Estado. En la mayor parte de las poblaciones aparece alguna junta pro autonomía o pro provincialización; periódicamente se realizan eventos y "actos provincialistas" donde se invita a participar a miembros de la comisión de territorios de la cámara de diputados o a delegados del organismo permanente y, finalmente, se adoptan resoluciones que, en reiteradas oportunidades, son elevadas como peticiones al congreso.

³⁷ Cfr. Versiones Taquigráficas, *Primer...op.cit.*

³⁸ La línea editorial del periódico neuquino "El Territorio" refleja a lo largo de la etapa una posición más cercana a la tendencia gradualista. Respecto al congreso del '33 sólo comenta, en el marco de la lucha con el socialismo, "...el concejal socialista Adriano Bacci, ha paseado por Buenos Aires con los dineros del pueblo, con la excusa que representó la comuna en el Congreso de Municipalidades..." En: *El Territorio*, Neuquén, agosto 26, 1933, p.4.

³⁹ Es el caso del anteproyecto de ley orgánica territorial elaborado por el organismo permanente de municipalidades y comisiones de fomento (constituido por resolución del congreso de 1933) que tiene amplia difusión durante la década.

A pesar que no se sancionan reformas pertinentes y por ende, no se resuelve en la década el problema de la ciudadanía política, el debate sigue instalado en la sociedad: publicaciones periódicas, libros, conferencias, entidades y prensa exponen su preocupación por la problemática de referencia⁴⁰. La coyuntura de la segunda guerra mundial y el abroquelamiento del régimen que pierde la direccionalidad del proceso, hacen que se deje de lado el interés por otorgar derechos políticos a "nuevos ciudadanos"; en el marco de la vuelta de la UCR a la contienda electoral y la posibilidad de frentes populares, el oficialismo recudece el fraude y los controles sobre las instancias de gobierno. A su vez, la declinación del socialismo atenúa la posición provincialista que tan firmemente había defendido en los primeros años de la década⁴¹. Los congresos generales de territorios realizados en 1939 y en 1940 no tienen repercusión en el congreso nacional, ni en la prensa metropolitana y el tratamiento de los "asuntos políticos" ocupa un lugar subordinado⁴².

En el congreso se da pronta sanción a cualquier proyecto que implique el establecimiento de guarniciones militares en los espacios territorianos o de la gendarmería nacional, recientemente creada. La preocupación por "argentinar los territorios", "el problema de los extranjeros", la cuestión de "la soberanía e integridad territorial" son los temas excluyentes en todos los ámbitos de discusión⁴³, con especial referencia a los territorios sureños, dado que la patagonia adquiere un papel estratégico primordial. La función tutelar del ejército como custodio de "los valores supremos de la nación", el catolicismo militante y el anticomunismo, se traducen en estos años en medidas concretas. Esto se refleja no sólo en la esfera del poder central, sino también en los propios espacios territorianos, donde el accionar de las fuerzas armadas, la iglesia, la es-

⁴⁰ A modo de ejemplo: las publicaciones de Juan H. LENZI; Aquiles YGOBONE; José M. SAROBE y Ricardo FISCH; la difusión a través del Instituto Popular de Conferencias de La Prensa y el ciclo transmitido por L.R.A Radio del Estado "La Voz del Ministerio para los Territorios"; el accionar de la Asociación Amigos de la Patagonia y la Comisión Organizadora de la Primera Gran Exposición del Chaco o de la Exposición Permanente de la Patagonia, etc.

⁴¹ Orietta FAVARO y Mario ARIAS BUCCIARELLI, "El lento... op. cit., p.21.

⁴² Por ejemplo el programa del congreso de 1939 jerarquiza: "1) consideración de los proyectos para la solución de los principales problemas: a) asunto yerbatero en Misiones; b) crisis algodонера en el Chaco; c) cuestión agraria en La Pampa; d) problema de la ganadería y sus industrias derivadas en la Patagonia; e) asunto de las frutas y los vinos en Río Negro y Neuquén; f) distribución de la tierra pública; 2) realización de obras públicas y fomento [...]; 3) cultura pública [...]; 4) Argentinización de los territorios; reforma de la ley 1532 [...]; 5) Asuntos varios...". En: *El Territorio*, Neuquén, marzo 10, 1939, p.1.

⁴³ Resulta significativa una petición de las Damas Patricias sobre provincialización de Misiones, Chaco, La Pampa, Río Negro y Formosa: "...conceder los derechos cívicos de que hoy están privados sería la forma más eficaz de argentinizar los territorios [...] Con la provincialización y el envío de fuerzas de artillería e infantería, se anticipa en forma velada la seguridad de vigilar aquellas fronteras y evitar que los extranjeros quieran tomar aquellos territorios como colonias..." En: CN, DS, CD, Bs.As., 1940, p.605.

suela y la prensa -desde perspectivas complementarias- articulan la difusión de un conjunto de valores y representaciones que nuevamente procuran homogeneizar, ahora a partir de un discurso con fuertes componentes nacionalistas⁴⁴.

La formalización de la identidad asumida

La proscripción de la política, consecuencia de la revolución militar del '43, hace que todas las instancias de gobierno sean intervenidas, anulándose las mediaciones de los partidos en el espacio público nacional; sin embargo, la cuestión de los territorios no desaparece. Su demanda, instalada en el seno de la sociedad, comienza a ser redefinida desde el Estado y se plasma en una serie de decretos sobre fijación de límites, reordenamiento administrativo y judicial, necesidad de relevamientos, diagnósticos y estadísticas que informen sobre la situación económico social de estas regiones y sus potencialidades en la perspectiva de la cada vez mejor delineada "Defensa Nacional"⁴⁵.

Con el advenimiento del peronismo, se amplía y consolida la presencia del Estado nacional en los territorios, la secretaría de trabajo y previsión, que ya venía operando, intensifica su labor y la rápida estructuración de la fundación de ayuda social da respuesta inmediata a múltiples necesidades largamente postergadas⁴⁶. La política a seguir respecto a los mismos queda plasmada en el plan quinquenal donde se define la posición del nuevo gobierno "...llegar paulatinamente a la autonomía de aquellas porciones de suelo argentino que deben formar parte del ejercicio pleno de nuestro sistema constitucional" y se anuncia un conjunto de "medidas de superación" que hagan al "bienestar económico"- obras públicas, enseñanza y sanidad- y al

⁴⁴ Cfr., entre otros, Adriana PUIGGROS (comp.): *Historia de la Educación en la Argentina. La educación en las provincias y los territorios nacionales*, Bs.As., Galena, 1993; Aquiles YGOBONE: *La Patagonia en la realidad argentina*, Bs.As., Ateneo, 1945. Para el caso neuquino: Gabriel RAFART y Juan QUINTAR: "La construcción del peronismo en la argentina periférica: el caso Neuquén", presentado a *V Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Montevideo, 1995.

⁴⁵ Merecen destacarse la creación de la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego y la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia; el asentamiento de guarniciones militares y tribunales de apelación; el estatuto orgánico de la policía territorial; el otorgamiento de una relativa "autonomía rentística", la organización de tribunales de cuenta en las comunas; y la convocatoria a la "primera reunión nacional de municipios", que incluye junto a los representantes provinciales, delegados de los territorios.

⁴⁶ Cfr. *Memoria de Gobernadores (1943-46)* y *Conferencias de Gobernadores con el Poder Ejecutivo Nacional* (marzo, 1947; julio, 1949; junio 1950).

"mejoramiento jurídico-político" de las gobernaciones⁴⁷. Esta posición se precisa en la tercera conferencia de gobernadores cuando el presidente afirma: "Nosotros pensamos ir cada día, dando más autonomía a los gobiernos de los territorios nacionales, en forma de que podamos realizar la preparación de una transición hacia un sistema más descentralizado que el actual [...] Nuestro deseo es que el gobierno vaya siendo cada día más efectivo, y que pase total y absolutamente a manos del gobernador"⁴⁸.

La idea de fortalecer los ejecutivos también está puntualizada en un proyecto -luego desechado- sobre "elección popular de los gobernadores y perfeccionamiento del régimen municipal" que en su exposición ante el senado estimula una prolongada discusión y fundamentación por parte del ministro del interior sobre la conveniencia de provincializar o no los territorios. Al respecto el miembro informante expresa: "Se podrá discutir o impugnar la razón por la cual se acuerda ya la elección popular para gobernadores de los territorios y no se los provincializa de inmediato; pero la constitución no establece plazo determinado para ello y en el pensamiento del Poder Ejecutivo ha prevalecido el concepto de que este proceso debe cumplirse paulatinamente, en el sentido que los territorios que se vayan ejercitando en estas luchas cívicas, estarán luego con el tiempo mucho más capacitados para elegir sus gobernantes"⁴⁹.

En el ámbito del congreso, hasta 1951 -año en que según la retórica oficial "una nota de la Presidente de la Rama Femenina del Movimiento Nacional ante el senado logra la provincialización de Chaco y La Pampa"- el tratamiento de la cuestión reitera el mecanismo legislativo anterior, presentación de numerosos proyectos que al no considerarse, pasan a archivo⁵⁰. Su preocupación queda manifestada en el examen y aprobación de distintas leyes de fomento y partidas especiales dirigidas al desarrollo urbano de los territorios y a mejorar la condiciones sociales de sus habitantes. El tema de los derechos políticos no está ausente, es permanentemente recreado por el juego táctico de la minoría que, más allá de la conveniencia o no de una iniciativa, utiliza el debate parlamentario para formular sus críticas al gobierno. Al respecto un diputado radical recrimina: "rechazo en absoluto como una imputación ofensiva para los dos millones de habitantes que viven en los mismos el suponer que el fomento de obras materiales, de caminos, de vías, de pavimentos, de

⁴⁷ Cfr. PRESIDENCIA DE LA NACION, *Plan de Realizaciones e Inversiones 1947-51*, Bs.As., 1947.

⁴⁸ PRESIDENCIA DE LA NACION, *Conferencia de Gobernadores*, Bs.As., 1950, p.70.

⁴⁹ CN, DS, CS, Bs.As., 1950, p.p.1589/90.

⁵⁰ Hasta 1951, sobre provincialización se registran: Ernesto Sanmartino, Manuel Alvarez Pereyra, Alberto Durand (1946); Cipriano Reyes (1947); John W. Cooke (1948); Eduardo Colom (1949); Eduardo Madariaga, Felipe Gómez del Junco, Pablo Ramella (1950).

hospitales, sea bastante para cohonestar la decapitación de sus libertades cívicas y la paradoja de que sea este congreso de la revolución, que enarbola la bandera de la provincialización el que esté en inminencia de aplicar una ley que es un anticipo de unicato"⁵¹.

La reforma de la constitución nacional en 1949 había establecido la elección directa del presidente y vice de la república "a cuyo efecto las provincias, la capital federal y los territorios nacionales formarían un distrito único" (art.82) y ante la proximidad de las elecciones generales se descarta el proyecto de gobernador electivo, reemplazando la iniciativa por la provincialización de 2 territorios y la institucionalización de la representación parlamentaria. Este cambio en la orientación que ahora privilegia al poder legislativo -"base de la representación"- y la necesidad de pronto despacho del proyecto de provincialización de Chaco y La Pampa, es justificada ante el senado, por el ministro de asuntos políticos: "...quizá deslumbrados por esta era de recuperación económica, deslumbrados por este proceso de industrialización, deslumbrados por este gran progreso de justicia social, nos hemos olvidado un poco que los hombres luchan primero por obtener sus derechos políticos y luego entonces por las ventajas económicas: nos hemos olvidado que la justicia política es también uno de los primeros pasos hacia el logro de la justicia social [...] Pero el problema de la provincialización no puede desligarse del problema de la representación parlamentaria de los territorios..."⁵².

Producidas las elecciones a fines de 1951, con la nueva ley electoral, se observa en todos los territorios un amplio triunfo del partido oficial, tanto en la fórmula presidencial, en la conformación de los municipios como en los candidatos a delegados territorianos que, incorporados a la cámara de diputados desde 1952, expresan sus aspiraciones en los debates legislativos. Por otra parte, el PEN, va a tener en cuenta para la designación de los nuevos gobernadores no sólo las lógicas afinidades partidarias, sino, y fundamentalmente, la mayor vinculación de estos funcionarios con las inquietudes e intereses de las distintas regiones.

Ahora bien, la tarea de mediación entre sociedad civil y Estado que comienza a desarrollar el partido peronista en todo el ámbito nacional, revela, en los espacios territorianos, mayores dificultades para su configuración. La expansión de una estructura política de alcance nacional en jurisdicciones que por su peculiar condición institucional no habían experimentado modalidades de articulación a escala territorial será un problema que gravita en las decisio-

⁵¹ CN, DS, CD, Bs.As., 1948, p. 4830.

⁵² CN, DS, CS, Bs.As., 1951, p. 478.

nes respecto a éstos últimos. Es necesario recordar que durante 70 años, con mayor o menor tradición de partidos nacionales, las instancias comunales de los territorios y los diferentes ámbitos de participación no formal habían permitido recrear lugares de experimentación política, con la consecuente emergencia de referentes locales, quienes estableciendo sus intereses particulares no hallan un rápida y menos fácil integración a un entramado partidario nacional, que por definición, mediatiza intereses de orden global.

Sin pretender simplificar la complejidad de este proceso, que tiene particularidades en cada uno de los territorios; resulta ilustrativa la situación planteada en un periódico neuquino: "Allá por el año '45 la célula del peronismo fue introducida por unos pocos que se podían contar con los dedos de la mano [...] Aquella cruzada fue vista con desgano por muchos de los que hoy quieren aparecer como dirigentes. Triunfante Perón en el '46 algunos de la política territorial quisieron hacer valer sus privilegios [...] Nombradas las autoridades, el peronismo auténtico, se presentó a ofrecer su colaboración al nuevo gobernante, pero este se mantuvo a la expectativa estudiando el ambiente político y al final la realidad nos demostró que detractores a la causa y los 'peronistas' de circunstancia fueron los que rodearon y se sentaron a la diestra del mandatario foráneo"⁵³.

La discusión de los proyectos de provincialización, tanto de Chaco y la Pampa -1951-, Misiones -1953-, como de la ley orgánica territorial -1954- reflejan la falta de un principio determinado en la jerarquización de los espacios a provincializarse. Las apelaciones a "necesidad de aprendizaje previo", "oportunidad" o "conveniencia", que están presentes en la argumentación oficial, dejan de lado los tradicionales criterios sobre los territorios, ya que mayoría y minoría coinciden en destacar que el número de habitantes, el desarrollo económico o la capacidad cívica está más que demostrada en cada uno de ellos. La participación de todos los delegados territorianos en los debates reitera la misma concepción⁵⁴.

El proceso de incorporación paulatina culmina con la conversión en provincias de los territorios de Formosa y del Sur. Previamente se había promulgado una ley de territorios⁵⁵ que en realidad no llega a ponerse en

⁵³ En: *El Territorio*, Neuquén, abril 8, 1949, p.5.

⁵⁴ A modo de ejemplo Pedro San Martín.-delegado por Neuquén- expresa: "Entendemos nosotros los habitantes de los paralelos más australes del país que ésta es la política más hábil, más generosa y más constructiva [...] Hacemos votos, pues, por la prosperidad de la nueva provincia, en tanto esperamos confiados que llegue nuestro turno y nuestra hora". En CN, DS, CD, Bs.As., 1953, p.2442.

⁵⁵ Esta ley deroga la 1532 y deja sin efecto las Gobernaciones Militar de Comodoro Rivadavia -se restituye a Chubut- y Marítima de Tierra del Fuego. Hasta 1957, en que nuevamente se establece

vigencia pues a los 10 meses de su sanción acontece la provincialización de estos espacios. La nueva ley establecía un régimen de autonomía peculiar, ya que si bien garantizaba el derecho de sufragio en la elección del gobernador y la conformación de la legislatura territorial y modernizaba el gobierno municipal; mantenía la tutela federal sobre la entidad política a constituirse. Estas marchas y contramarchas pueden ejemplificarse en el comentario de un periódico patagónico "El año pasado fue sancionada una ley tras un rápido debate. Debido a la vigencia de esta nueva ley cesaron los gobernadores reemplazados por comisionados del PE. Por la misma causa se ha impuesto la disolución de los concejos municipales, quedando invalidadas las elecciones. No terminan aquí la serie de cambios y novedades ya que inopinadamente surgió en nuestro territorio y en Formosa un movimiento de inspiración oficialista tendiente a peticionar la provincialización. Es sabido que entregaron petitorios al presidente y que este les 'anunció' que en la primera quincena de mayo próximo enviaría al congreso un proyecto que dispondría la provincialización de Río Negro y Formosa. Por estos días un movimiento de inspiración similar se ha iniciado en Neuquén"⁵⁶.

Finalmente, en el contexto de la crisis y caída del régimen peronista -junio 1955- el congreso sanciona la ley de provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, nuevas entidades jurídicas que por la interrupción del orden constitucional, en setiembre del mismo año, verán retrasada y complejizada la formalización de su autonomía institucional.

Visto en una perspectiva que atienda a la dialéctica de la continuidad y la ruptura; el prolongado e intrincado proceso de provincialización de los territorios nacionales reconoce momentos que van, desde la indiferenciación inicial a la paulatina articulación de movimientos de carácter fragmentario, traducidos en la emergencia de un sujeto colectivo antes difuso que instala como problema la necesidad de su representación en el sistema político argentino.

Esta tematización de la identidad social de los territorianos, que por su peculiar condición institucional no encuentran mecanismos capaces de canalizar políticamente sus demandas, comienza en los años '30 a entablar

el territorio de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, esta porción territorial queda incluida en la jurisdicción de Santa Cruz.

⁵⁶ En: *Río Negro*, General Roca, abril 22, 1955, p.2.

una tensa relación con el Estado nacional. A partir de esta interacción, la proliferación de una multiplicidad de estrategias polariza las aspiraciones y va clarificando dos tendencias que a lo largo del proceso estructuran y fortalecen aquella que privilegia la posición gradualista, resignificando y ampliando los dispositivos sancionados en la legislación original.

En última instancia, la impronta de la identidad política configurada a fines de siglo XIX y asumida por la mayor parte de los territorianos, a pesar de los planteos de provincialización inmediata que se suceden, señala la pervivencia de una tendencia secular que incide en el comportamiento de los sujetos sociales involucrados y en la resolución definitiva de la cuestión. En este sentido el proceso de gradual conversión de territorios en provincias, concretado en una coyuntura no exenta de avances y retrocesos, refleja un intento por armonizar tendencias ya legitimadas, procurando afianzar en las sociedades territorianas la primigenia idea homogeneizadora, requisito juzgado indispensable para la incorporación de estos espacios que en el marco de la concepción política del peronismo va a encontrar renovada justificación.

Anexo

Evolución demográfica en los territorios nacionales

	1897	1914	1922	1935*	1943*	1955*
La Pampa	25.914	101.138	122.335	200.000	167.325	169.480
Chaco	10.412	46.224	60.464	213.000	450.000	430.000
Misiones	33.163	53.563	63.176	141.000	202.335	246.396
Río Negro	9.241	42.242	42.652	115.000	136.750	176.641
Chubut	8.748	23.065	30.118	55.000	90.914	105.273
Neuquén	14.517	28.856	28.784	42.000	65.150	107.278
Formosa	4.829	19.281	19.093	38.000	59.050	113.790
Santa Cruz	1.058	9.948	17.925	22.000	30.100	75.874
Los Andes	---	2.847	2.539	2.600	---	---
T. del Fuego	447	2.500	2.608	2.500	3.500	---

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales

Nota: * estimación del P.E.N.