

Debate parlamentario en torno a la provincialización de los territorios nacionales: la ciudadanía en tiempos del peronismo clásico (1946-1955)

[Parliamentary Debate over National Territories' Provincialization: Citizenship in Times of Classic Peronism (1946-1955)]

Matías E. Rodas
(Universidad Nacional de General Sarmiento)
mrodas1945@gmail.com

Resumen:

En el siguiente artículo analizamos la discusión interpartidaria que tuvo lugar en la Cámara de Diputados Nacionales a raíz de los proyectos de provincialización de los territorios nacionales presentados por el Peronismo entre 1951 y 1955. El peronismo proponía convertir gradualmente a los territorios nacionales en provincias, provincializando a La Pampa y Chaco en 1951, luego a Misiones en 1953, y en 1955 a Formosa, Río Negro, Neuquén, y una nueva provincia conformada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur. En cambio, la oposición, encabezada por el Radicalismo, postulaba una provincialización extensiva a todos los territorios simultáneamente. Argumentamos que una de las causas de esta diferenciación se hallaba en las concepciones discrepantes de la ciudadanía que sostenían estos grupos partidarios: mientras el Peronismo defendía una ciudadanía con base en lo social como punto de partida para la obtención de derechos políticos, el Radicalismo defendía una ciudadanía definida desde lo político, como base y fundamento para el avance sobre derechos más sustantivos.

Palabras claves: Provincialización – Territorios Nacionales – Peronismo – Radicalismo – Ciudadanía

Abstract:

In the following article we analyze the interparty discussion that took place in the Chamber of National Deputies following provincialization projects of national territories presented by Peronism between 1951 and 1955. The Peronism proposed gradually turn the national territories into provinces, transforming La Pampa and Chaco in 1951, then Misiones in 1953 and in 1955 Formosa, Río Negro, Neuquén, and a new province formed by Santa Cruz, Tierra del Fuego, the Antarctic portion and South Atlantic Islands. Instead, the opposition, led by Radicalism, postulated an extensive provincialization to all territories simultaneously. We argue that one of the causes of this differentiation was in the differing conceptions of citizenship that held these supporters groups: while the Peronism advocated a citizenship based on the social as a starting point for obtaining political rights, radicalism advocated a defined from the political citizenship as the basis and foundation for more progress on substantive rights.

Keywords: Provincialization – National Territories – Peronism – Radicalism – Citizenship

Recibido: 31/03/2016

Evaluación: 13/06/2016

Aceptado: 20/09/2016

Debate parlamentario en torno a la provincialización de los territorios nacionales: la ciudadanía en tiempos del peronismo clásico (1946-1955)¹

Sr. Monjardin.- Ya he dicho varias veces en mi exposición que estamos de acuerdo, que en buena hora venga la provincialización de dos territorios, pero lamentamos que esa medida no se haga extensiva.

Sr. Ponce.- ¿Por qué no le agrega una "n" al "pero" y dice "Perón" de una vez por todas?

DSCD, 1951: 1166

Este artículo examina los debates y propuestas legislativas en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante los años del peronismo clásico (1946-1955). Merece recordarse que entre esos años fueron convertidos en provincias la totalidad de los territorios nacionales existentes en ese momento: La Pampa y Chaco en 1951; Misiones en 1953; y Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y una nueva provincia conformada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur en 1955. Nuestro objetivo consiste en explorar las razones esgrimidas por los legisladores de distinto signo partidario para justificar sus propuestas de provincialización, a la par que detectar coincidencias y disidencias entre las argumentaciones del oficialismo y la oposición en la Cámara de Diputados Nacionales. No se trata, en verdad, de estudiar la implementación de las leyes de provincialización y la consecuente transformación de los territorios en provincias, esto es, el proceso de la puesta en práctica de la legislación. Más bien se procura analizar, bajo la lente de los debates parlamentarios sobre los proyectos de provincialización, las ideas y el lenguaje político a través del cual los representantes en la Cámara de Diputados y Senadores conceptualizaron esta cuestión y fundamentaron sus posiciones. Los debates en torno a la provincialización de los territorios sacaron a la luz, como era de esperar, nociones respecto al estatus de las provincias, sus atributos en relación con el Estado nacional, en última instancia el federalismo. Asimismo, como argumentamos aquí, la provincialización de

¹ Este trabajo surge a partir de nuestra Tesis de Licenciatura en Estudios Políticos en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), titulada: "La Provincialización de los territorios nacionales. Competencia de partidos, ciudadanía y federalismo en tiempos del peronismo clásico (1946-1955)", bajo la dirección de la Dra. Silvana Palermo y defendida en diciembre de 2014. Agradezco muy especialmente el acompañamiento y dedicación de mi directora de tesis y los comentarios del jurado, Gabriel Vommaro y Nicolás Azzolini. Gracias a éstos, dicha tesis pudo transformarse en este artículo, no obstante lo cual, las omisiones, argumentaciones débiles y demás errores son de mi entera responsabilidad.

los territorios también puso en discusión los derechos y deberes de los habitantes para con la comunidad nacional, el ejercicio de sus libertades cívicas, en definitiva la ciudadanía.

Precisamente, en este artículo sostendremos que los debates sobre la provincialización ofrecen un terreno propicio para examinar cuáles fueron las nociones de ciudadanía allí defendidas por los legisladores del Partido Peronista (PP), el partido gobernante, y los legisladores de la Unión Cívica Radical (UCR), principal exponente de los partidos de la oposición.² En la primera sección de este artículo exploramos la génesis y problemática de los territorios nacionales y la preocupación que generó en el Congreso Nacional el tema de la provincialización bajo las presidencias radicales, conservadoras y peronista. En el segundo apartado nos centramos en la discusión parlamentaria en torno a la provincialización que inició el peronismo, e intentamos rastrear cómo jugaron las distintas nociones de ciudadanía que tenía cada grupo partidario a la hora de defender el modo en que sería llevada adelante la transformación de los territorios nacionales en provincias. Para ello, examinaremos los discursos y reconstruiremos las controversias que se suscitaron en los debates parlamentarios dedicados a los proyectos por los cuales la totalidad de los territorios nacionales fueron provincializados entre 1951 y 1955. Nos dedicaremos puntualmente a las discusiones sobre esta cuestión en la Cámara de Diputados Nacionales, ya que durante los años de gobierno peronista el Senado estuvo ocupado únicamente por el oficialismo y lo que nos interesa analizar aquí es el debate interpartidario. En la tercera sección analizaremos la discusión entre peronismo y radicalismo en torno a la paternidad sobre la provincialización. Éste no fue para nada un tema menor, como lo ilustra la referencia con la que comenzamos este artículo. En efecto, el radicalismo acusaba al peronismo de apropiarse de una idea concebida y defendida por ellos décadas atrás, en tanto que el partido de gobierno se defendía contra-argumentando que cuando el radicalismo había ocupado el gobierno, pese a la gran cantidad de proyectos de provincialización presentados, no había avanzado en llevarlos a cabo. Por el contrario, el peronismo sí lo hizo y sus legisladores se jactaban sin duda de este logro. En esta discusión lo que destacamos es un fuerte debate en torno a qué partido tiene la facultad de hablar sobre determinados temas. Concluiremos, por último, con unas notas sintetizando lo analizado en este artículo.

El examen de la provincialización de los territorios nacionales ha sido transitado por la literatura histórica en los últimos años. Existen estudios que abordan esta problemática con el fin de reconstruir la génesis de las nuevas provincias, de modo que estas investigaciones suelen seleccionar un caso en particular de provincialización, avanzando así en la reconstrucción de las transformaciones de la Argentina en el siglo XX desde una perspectiva

² Máximo exponente de la oposición, por la cantidad de bancas que consiguió en la Cámara de Diputados a lo largo del período analizado (GARCÍA SEBASTIANI, M., *Los antiperonistas en la Argentina peronista*, Buenos Aires, 2005), ocupando 46 de las 49 bancas opositores en 1946, 44 de las 46 en 1948, en 1951 las únicas 14 bancas opositoras eran de la UCR, y en 1954 tuvieron 12 (CEHP-UNSAM).

de historia local o regional.³ También encontramos investigaciones que se dedicaron a una historia en clave total de los territorios nacionales,⁴ de los cuales nos nutrimos para nuestro análisis.

Creemos que un examen sistemático de los debates parlamentarios sobre la totalidad de los casos de provincialización nos permite una entrada privilegiada para contribuir al campo de los estudios sobre el peronismo clásico y la política argentina tras la segunda posguerra, destacándose de este modo una mirada de alcance nacional y ya no sólo local o regional sobre la provincialización.

Los territorios nacionales: génesis y problemática

En Argentina, los territorios nacionales fueron organizados como entidades políticas en la segunda mitad del siglo XIX, como un intento de solucionar el problema de la incorporación al Estado Nacional de lo que éste reclamaba como propio en vastas geografías del norte y sur

³ Entre ellos podemos destacar los trabajos de: PEDRANZINI, M., "La provincialización de Misiones en perspectiva histórica: interrogantes y planteos críticos", en M. BUCCIARELLI, *Diez territorios nacionales y catorce provincias*, Buenos Aires, 2012; ALONSO, A., "Peronismo pampeano y formación del Estado provincial", *II Congreso de estudios sobre el peronismo (1943-1976)*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2010, mimeo; BONA, A. y VILABOA, J., "El peronismo en los territorios nacionales patagónicos. Una aproximación al análisis comparativo", en A. BONA y J. VILABOA (coords.), *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los territorios nacionales*, Buenos Aires, 2007; BANDIERI, S., *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, 2005; ALUCÍN, G., "Los usos del pasado. El relato, el discurso y el mito sobre la provincialización de Formosa" (pp. 67-89), en M. BUCCIARELLI, M. (ed.), *Diez territorios nacionales y catorce provincias*, Buenos Aires, 2012; RUFFINI, M., "Ciudadanía y territorios nacionales: el ejercicio del poder político en los concejos municipales del territorio nacional de Río Negro (1886-1908)" (pp. 43-63), *Revista Escuela de Historia*, 2004; MARCHISIO, R., "El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958", *Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral, 2014, mimeo; ZOUVI, S., "La federalización de Misiones" (pp. 473-503), en G. IURNO y E. CRESPO (coords.), *Nuevos espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, 2008; RUFFINI, M., "'Hay que argentinizar la Patagonia'. Miradas sobre la Nación y la ciudadanía en tiempos de cambio (1916-1930)" (pp. 649-672), *Anuario de Estudios Americanos*, 68 (2), 2011.

⁴ Por ejemplo: BUCCIARELLI, M., "Tensiones en los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo" (pp. 103-124), *Revista Quinto Sol* 14, 2010; BUCCIARELLI, M. (comp.), *Diez territorios y catorce provincias. Argentina, 1860/1950*, Buenos Aires, 2012; FAVARO, O., "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955" (pp. 79-96), *Realidad Económica* 144, 1997; MAEDER, E., "La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista 1946-1955", *XI Congreso Nacional y Regional de la Academia Nacional de la Historia*, Córdoba, 2001; MASÉS, E. y RAFART, G., *El peronismo: desde los territorios a la Nación*, Neuquén, 2003; LEONI DE ROSCIANI, M. S., "Los Territorios Nacionales" (pp. 43-76), en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, La Argentina del siglo XX, Vol. 8, Buenos Aires, 2001; RUFFINI, M., "Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización" (pp. 132-148), *Revista Avances del Cesor* 5, 2005; RUFFINI, M., "Ciudadanía restringida para los Territorios Nacionales. Contradicciones en la consolidación del Estado argentino" (pp. 61-85), *Revista EIAL* 17 (2), 2006; ÁLVAREZ, N. y URQUIZA, Y., *Misiones entre la provincialización y la dictadura (1953-1976)*, Posadas, 2010; BECK, H. (s/d), "Política y sociedad en la provincia de Formosa. 1955-1962" [en línea], *Historia Política*. URL: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/territoriosaprovincias_beck.pdf [Acceso el 27/06/2016]; LEONI DE ROSCIANI, M. S. y CARNICER, M. (comps.), *La Política en los espacios subnacionales. Provincias y territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*, Rosario, 2012.

del país,⁵ ocupados tras las campañas militares (mal)llamadas “Conquista del Desierto”. Con la formación del Estado-Nación a fines del siglo XIX, se mantuvo pendiente la cuestión de qué hacer con esas amplias zonas en lo que comenzaba a definirse como fronteras con los países limítrofes. Así, se crearon los territorios nacionales, espacios geográficos dependientes del Estado Central, ya que éste tenía, como señala Marta Ruffini,⁶ la atribución de designar a los gobernadores de cada territorio, quienes a su vez carecían de autonomía política y contaban con muy poca capacidad de decisión frente a las disposiciones del Poder Ejecutivo Nacional.

La organización de estas nuevas entidades políticas quedó plasmada en 1884 con la sanción de la Ley n° 1.532 Orgánica de Territorios Nacionales, que estableció, entre otras cuestiones: los límites específicos de cada territorio y las funciones de las autoridades locales correspondientes. Dispuso asimismo todos los aspectos relativos a la vida de los que definió en total como nueve territorios nacionales: Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, y Tierra del Fuego.⁷ Asimismo, dicha ley definió que la situación de dependencia de los territorios nacionales al Estado Central era de carácter transitorio, al establecer que cuando un territorio nacional alcanzara los 60 mil habitantes sería convertido en provincia autónoma, según indicaba su artículo cuarto.⁸

Pese a que ya en las primeras décadas del siglo XX muchos de los territorios nacionales cumplían con la citada cláusula demográfica, la provincialización no tuvo lugar hasta los años del primer peronismo. Al llegar ese momento, se produjeron controvertidos debates en el Congreso Nacional para determinar la forma en la que ésta debía llevarse adelante. Aunque durante los gobiernos radicales y conservadores la provincialización no fue ejecutada, sí hubo una intensa puesta en cuestión sobre el tema en los distintos ámbitos políticos (como el Congreso Nacional, los Consejos de Partido, mensajes y proyectos del Poder Ejecutivo Nacional, las campañas electorales, diarios y revistas, organizaciones profesionales, entre otras). En este sentido, hubo sendos proyectos de provincialización de los territorios nacionales que fueron enviados a ambas Cámaras del Congreso, pero en

⁵ RUFFINI, M., “Peronismo, territorios nacionales...”, *op. cit.*; LEONI DE ROSCIANI, M. S., “Los Territorios Nacionales”, *op. cit.*; BUCCIARELLI, M., “El peronismo clásico y los excluidos de la Ley Sáenz Peña. Aportes para un debate desde los territorios nacionales” (pp. 27-41), *Revista Avances del Cesor* 6, 2008.

⁶ RUFFINI, M., “Ciudadanía restringida...”, *op. cit.*

⁷ FAVARO, O., “Realidades contrapuestas...”, *op. cit.*; MASÉS, E. y RAFART, G., *El peronismo...*, *op. cit.* No obstante, cabe aclarar que en el año 1900 se creó el territorio nacional de Los Andes Centrales, que en 1943 fue disuelto y repartido entre las provincias de Salta, Jujuy y Catamarca. A su vez, en 1943 se crearon nuevas formas de organizar el espacio extraprovincial: las gobernaciones, espacios también dependientes del Estado Central al igual que los territorios, pero gobernados por miembros activos de las fuerzas armadas: el Ejército a cargo de la Gobernación de Comodoro Rivadavia, y la Marina a cargo de la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego.

⁸ El mencionado artículo 4° rezaba: “Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada provincia argentina”.

ninguna hubo un tratamiento que llevara a la aprobación o inclusive siquiera a la discusión de proyectos de provincialización.⁹

Definir la situación de estos territorios, suponía organizarlos administrativamente y a la vez clarificar una cuestión para nada menor como era la de los derechos cívicos de sus habitantes en tanto miembros de la comunidad nacional. Recordemos que los territorios nacionales eran espacios que no tenían una vida política autónoma, lo que los diferenciaba de las provincias. En los territorios, la población sólo tenía derecho a una participación política a nivel local, eligiendo un consejo municipal en aquellos distritos que superaran los mil habitantes, aunque no siempre funcionó en la práctica.¹⁰ Al gobernador del territorio nacional lo elegía el Estado Central y no sus habitantes, siendo su función gubernamental la de una especie de tutor de estos espacios, según la idea de que los territorios nacionales eran “menores de edad” y “provincias en ciernes”.¹¹ Así, los territorios nacionales fueron espacios gobernados en un sentido unitario, ya que era el Estado Central quien los administraba económicamente, establecía las autoridades y recaudaba los impuestos. Debido a esto, sus habitantes eran, como afirma Martha Ruffini,¹² “ciudadanos incompletos” ya que tenían vedada la participación y la representación: no participaban en elecciones nacionales ni para elegir gobernador, únicamente –si es que existían en la práctica– en las elecciones municipales. Tampoco gozaban del derecho de representación, pues no había un parlamento local,¹³ ni se enviaban representantes al Congreso Nacional. En cambio, sí debían cumplir con iguales obligaciones que los habitantes de las provincias, como pagar impuestos y realizar el servicio militar obligatorio.

⁹ Durante los gobiernos radicales, todos los proyectos de provincialización presentados en el Congreso Nacional pertenecieron a legisladores de dicho partido. Entre éstos se encontraron: proyecto de provincialización de La Pampa, propuesto en 1916 por el diputado Domingo Frugoni Zabala; en 1919 un mensaje del presidente Yrigoyen al Congreso solicitando la provincialización de La Pampa y Chaco; en 1922 el diputado Manuel Rocca envía un proyecto de provincialización de La Pampa y ese mismo año el diputado F. Beiró retoma la propuesta de Yrigoyen respecto a La Pampa y Misiones; en 1926 dicha propuesta del Presidente es nuevamente retomada por el diputado Eduardo Giuffra; éste mismo diputado en 1928 presenta un proyecto de provincialización de La Pampa, Misiones, Chaco, y Río Negro; también en 1928, el diputado Romeo Saccone propone la provincialización de La Pampa, Chaco y Misiones. La cuestión de la provincialización no fue olvidada en el Congreso durante los años de los llamados gobierno conservadores de la década del '30, así, en 1932 los diputados socialistas Demetrio Buira, Alejandro Castiñeiras, Enrique Dickman, Américo Ghioldi, Martello, Miguel Navello, Silvio Ruggieri, proponen un proyecto de provincialización de La Pampa, Misiones, Río Negro, y formar una sola provincia entre Chaco y Formosa; en 1941 el diputado radical Juan Cooke envía un proyecto de provincialización de La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro. Asimismo, en ambas Cámaras hubo proyectos sobre representación parlamentaria para los territorios nacionales, que tampoco fueron tratados en el recinto. Tanto los proyectos presentados durante las presidencias radicales como en la década conservadora, experimentaron la misma suerte: fueron enviados a las Comisiones de Negocios Constitucionales y/o de Territorios Nacionales sin darle tratamiento en la Cámara.

¹⁰ LEONI DE ROSCIANI, M., “Los Territorios Nacionales”, *op. cit.*

¹¹ RUFFINI, M., “Ciudadanía restringida...”, *op. cit.*

¹² *Ibid.*; RUFFINI, M., “Perón habla a los Territorios. La creación de las nuevas provincias en el discurso estatal (1946-1955)” (pp. 62-81), *Hlb (Revista de Historia Iberoamericana)*, 5 (2), 2012.

¹³ No obstante, la Ley n° 1.532 establecía que cuando un territorio nacional alcanzara los 30 mil habitantes se formaría una Legislatura local, pero nunca se efectivizó dicha cláusula.

La llegada del peronismo al poder significó una modificación en la preocupación del gobierno sobre los territorios. En ellos se iniciaron obras de infraestructura,¹⁴ al tiempo que también se expandían los beneficios de los derechos laborales.¹⁵ Además, con la reforma constitucional de 1949 se habilitó a los territorianos para participar en las elecciones presidenciales, y con la reforma electoral de 1951 se creó la figura del delegado territorial, representante de los territorianos en la Cámara de Diputados Nacionales, con voz y sin voto.¹⁶ Finalmente, el peronismo optó por una estrategia de provincialización gradual, esto es, no provincializar a los nueve territorios en un solo acto, sino progresivamente. El peronismo envió proyectos de provincialización al Congreso, que luego de largas discusiones con la oposición, de la que, como señala Marcela García Sebastiani,¹⁷ su máximo exponente era el radicalismo, lograron ser aprobadas: en 1951 la provincialización de La Pampa y Chaco, en 1953 Misiones, y en 1955 Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut, y una nueva provincia conformada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur; completándose así la provincialización de la totalidad de los territorios nacionales. No obstante, las provincializaciones de 1955 no pudieron ser llevadas adelante una vez aprobadas en el Congreso, debido a que el gobierno militar que derrocó a Perón en septiembre de ese año dio marcha atrás con dicha provincialización.¹⁸

La concepción de ciudadanía y su aparición en la discusión de una ley

Durante los años de gobierno peronista (1946-1955) el partido oficial tuvo mayoría en el Congreso Nacional: mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, y en la Cámara de Diputados en cada elección fue teniendo un mayor porcentaje de bancas, tal como mostramos en el Anexo 1. En este apartado analizamos los debates parlamentarios que en torno a la provincialización de los territorios nacionales protagonizaron los legisladores del peronismo y del radicalismo (como máximo exponente de la oposición, por cantidad de bancas ocupadas), en la Cámara de Diputados Nacionales. El análisis de dichos debates nos brinda una entrada privilegiada para comparar y, en cierto punto, diferenciar las posturas del peronismo y el radicalismo acerca de qué entender por ciudadanía, quién era el sujeto político que la encarnaba y en qué medida una concepción tal influía sobre la forma de llevar adelante la provincialización que uno y otro grupo político proponían en el recinto parlamentario.

¹⁴ MELO, J., "El efecto populista. Territorios nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer peronismo" (pp. 1-13), *Revista Pilquen* 15, 2012.

¹⁵ LEONI DE ROSCIANI, M., "Los Territorios Nacionales", *op. cit.*

¹⁶ RUFFINI, M., "Ciudadanía y territorios...", *op. cit.*

¹⁷ GARCÍA SEBASTIANI, M., *Los antiperonistas...*, *op. cit.*

¹⁸ RUFFINI, M., "Un orden institucional para las nuevas provincias argentinas en tiempos de la 'Revolución Libertadora'. Democracia y ciudadanía en los debates de la Convención Constituyente de Río Negro" (pp. 77-100), *Revista Historia Caribe* 7, 2012. Cabe aclarar que estos territorios fueron provincializados en 1958, salvo Tierra del Fuego, que recién fue convertida en provincia en 1990.

Un repaso por los diarios de sesiones parlamentarias dedicados a los debates sobre la provincialización (en 1951 La Pampa y Chaco, en 1953 Misiones y, en 1955, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut, y una nueva provincia conformada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur), nos indica que los legisladores peronistas y radicales, si bien estaban de acuerdo en la necesidad de convertir en provincias a los territorios nacionales, diferían en el modo en el que la conversión debía llevarse adelante. Los primeros optaban por una transformación gradual, en etapas, mientras que los segundos proponían un proceso de provincialización extensivo a todos los territorios nacionales en un mismo momento. En efecto, sistemáticamente el peronismo propuso una provincialización gradual, en tanto el radicalismo insistía por una de tipo extensiva. ¿Cuál era la razón de esta discrepancia? García Sebastiani sostiene que, para el peronismo, era conveniente provincializar aquellos territorios con mejores condiciones socioeconómicas para así fortalecer desde el Estado las débiles estructuras de trabajadores allí existentes; en suma, darles lugar a los territorianos en la vida política nacional, pero con una previa organización gremial y partidaria.¹⁹ Sin desestimar esta dimensión, aquí argumentamos que otra de las razones que explican esta diferencia en la forma de ejecutar la provincialización se encuentra en las contrapuestas nociones de ciudadanía de los legisladores peronistas y radicales.²⁰

En este sentido, sostenemos que, más que la clásica práctica de rechazar legislación proveniente del bloque partidario contrario y/o que modificara el *status quo*, es dicha diferencia en torno a la concepción de ciudadanía entre el peronismo y el radicalismo, lo que explica que los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales hayan sido tan reñidos. Como ya mencionamos, entre 1946 y 1955, el partido de gobierno tuvo amplia mayoría en la Cámara de Diputados Nacionales. No obstante ello, la aprobación de los proyectos de provincialización presentados a la Cámara de Diputados Nacionales por legisladores del peronismo no representó un mero trámite, un asunto de fácil resolución. Pese a tener una mayoría abrumadora, los legisladores peronistas debieron argumentar fuertemente su posición en el transcurso del debate parlamentario, al tiempo que debían escuchar e intentar rebatir las posiciones de sus adversarios. En otras palabras, los legisladores del oficialismo debían hacer gala de su oratoria, no podían prescindir de las reglas de juego parlamentarias y estaban constreñidos por un sistema que los preexistía y tenía reglas que debían acatar, relacionadas con el juego democrático.

Es notable la cantidad de desviaciones de tema que realizó la oposición en ocasión de los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales. No sólo criticaron y objetaron el proyecto de provincialización del peronismo, sino que, además, los

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ RODAS, M., *La Provincialización de los territorios nacionales. Competencia de partidos, ciudadanía y federalismo en tiempos del peronismo clásico (1946-1955)*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Tesis de grado, 2014, mimeo.

diputados de la oposición aprovecharon su intervención en el Congreso Nacional para hacer denuncias al partido mayoritario sobre temas ajenos a la provincialización. A tal punto esto fue así, que en los distintos debates (aunque con mayor énfasis en el producido en 1955), en varios momentos los legisladores peronistas y el presidente de turno de la Cámara de Diputados se vieron obligados a solicitar a la oposición que volviera a la cuestión de la provincialización. Por ejemplo, en el debate de 1951 el diputado peronista José Visca²¹ le pidió al presidente de la Cámara que reencauzara al diputado radical en el tema discutido: “¿Por qué no nos referimos, señor presidente, a la ley de creación de las dos provincias? Hace tres horas que el señor diputado [radical] por Buenos Aires está haciendo uso de la palabra”.²² Y en 1955 pedía el presidente de la Cámara, José Tesorieri:²³ “La presidencia ruega al señor diputado por Buenos Aires [diputado radical Oscar Alende] se sirva ajustar su exposición al proyecto en discusión”.²⁴

Creemos que dicho comportamiento de la oposición se debía a que para ellos el parlamento era un lugar desde donde obtener visibilidad nacional para disputarle al peronismo poder y legitimidad frente a la sociedad civil. En este sentido, sostenemos que, al menos en el caso de la discusión parlamentaria en torno a la provincialización de los territorios nacionales, debiéramos reconsiderar la idea de García Sebastiani,²⁵ según la cual, a partir de la reforma constitucional de 1949 el Congreso Nacional dejó de ser para la oposición un lugar desde donde llevar adelante estrategias de control y/o disputa al peronismo.

En este sentido, en el debate de 1955, decía el diputado radical Oscar Alende:²⁶ “nuestro partido nos manda aquí, no como diputados de un régimen normal, sino para utilizar un medio de lucha más por la restauración, por lo menos, de la democracia en la República”.²⁷ Así, vemos que en los ánimos de los legisladores de la oposición estaba aún presente en esos años una impronta de luchar contra el peronismo en la arena provista por las instituciones democráticas. El radicalismo, máximo exponente de la oposición hasta 1951 y único partido opositor desde las elecciones legislativas de ese año,²⁸ participó activamente de los debates, pese a ser minoría, y aprovechó al máximo a sus oradores parlamentarios para intentar imponer sus intereses institucionales y, al mismo tiempo, al hacer un paréntesis en su defensa de un proyecto de provincialización distinto al del peronismo, denunció los manejos del partido de gobierno a nivel nacional.

²¹ Diputado por Buenos Aires, Partido Peronista 1946-1950.

²² *DSCD*, p. 1160, 1951.

²³ Diputado por Capital Federal, Partido Peronista 1946-1948 y 1952-1955.

²⁴ *DSCD*, p. 459, 1955.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Diputado por Buenos Aires, Unión Cívica Radical 1952-1955.

²⁷ *DSCD*, p. 460, 1955.

²⁸ Ver anexo I.

Asimismo, estimamos que el análisis de los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales nos permite poner en discusión un concepto fundamental para las ciencias sociales como es el de ciudadanía. Cuál fue el devenir de la ciudadanía en Argentina es un tema que, si bien fue estudiado en varios puntos, puede ser enriquecido con el estudio de la provincialización de los territorios nacionales. Como señala Ruffini:

“aspectos esenciales para la consideración de la construcción de la ciudadanía en Argentina han sido soslayados. En este sentido, el largo y conflictivo proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales al cuerpo político nacional ha sido prácticamente ignorado al plantear la historiografía las cuestiones atinentes a la ciudadanía política de los siglos XIX y XX”.²⁹

Aún a riesgo de esquematizar, aquí procuramos demostrar que los legisladores del radicalismo defendían una noción de ciudadanía eminentemente política: ciudadano es aquel individuo que puede votar y ser votado. Según argumentaban los diputados de la UCR, este estatus de ciudadanía era la condición de posibilidad para que un individuo pudiera acceder a los derechos sociales. En otras palabras, la ciudadanía política era y debía ser la condición de posibilidad de la ciudadanía social. En contraposición, el peronismo no definía a la ciudadanía como relaciones políticas atadas a la representación individual, sino que la ciudadanía es ante todo definida por la esfera social. Ciudadano es quien tiene sus derechos sociales satisfechos, de modo que el aspecto social de la ciudadanía era concebido como condición de posibilidad de la ciudadanía en clave política. Esta conceptualización se mantuvo en el curso de los tres debates que tuvieron lugar: el primero referido al caso de La Pampa y Chaco discutido en 1951, el segundo dedicado a lo que sería la provincia de Misiones acaecido en 1953 y, finalmente, el último, en 1955, abocado a la reorganización de una amplia área que daría lugar a las provincias de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut, y una nueva provincia formada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur.

El debate de 1951: provincialización de Chaco y La Pampa

A la luz de la discusión parlamentaria del tratamiento del proyecto peronista de provincialización de La Pampa y Chaco, vemos que, como mencionamos antes, para el radicalismo la ciudadanía se definía primordialmente por el ejercicio de las libertades políticas. En este sentido, el diputado radical Federico Monjardin³⁰ argumentó que la situación de los territorios reflejaba una ciudadanía restringida o incompleta, ya que no podían votar ni ser votados en elecciones nacionales ni provinciales. Así, para este diputado, la provincialización gradual propuesta por el peronismo tenía como desventaja mantener la ciudadanía incom-

²⁹ RUFFINI, M., “Ciudadanía y territorios...”, *op. cit.*, p. 23.

³⁰ Diputado por Buenos Aires, UCR 1948-1952.

pleta en los territorios que se dejaran sin provincializar. Ante la propuesta parlamentaria del peronismo de provincializar La Pampa y Chaco, el problema que señalaba F. Monjardin era que:

“Los nacidos y habitantes en aquellas regiones de la República consideradas provincias gozarán de los plenos derechos de los argentinos, de los derechos políticos que son el fundamento de la organización social; y aquellos que nazcan o habiten en los territorios seguirán en la condición de argentinos por el nombre, pero no participarán, como deseamos que participen, en el desenvolvimiento de la República”.³¹

De este modo, como para el radicalismo no podía perpetuarse la desigualdad en el reconocimiento de derechos cívicos entre los habitantes de la Argentina, cualquiera fuese su lugar de residencia, sus legisladores proponían una provincialización extensiva a todos los territorios nacionales. Sólo de esta forma, todos los territorianos podrían ejercer iguales derechos y el que era, en opinión de la UCR, el más fundamental de los derechos: poder votar y ser votado. Una vez conquistada la ciudadanía en clave política, sería el turno de alcanzar derechos más sustantivos, como los sociales y económicos, pero sobre la base primigenia de la ciudadanía política. Por eso agrega el diputado F. Monjardin: “*se es o no se es ciudadano, se tienen o no se tienen derechos políticos; se es argentino en la plenitud del concepto, o no se es*”.³²

Frente a este argumento del radicalismo, los diputados peronistas respondieron que ellos proponían una provincialización gradual porque de esa manera se evitarían los cambios abruptos a nivel nacional de incorporar nueve provincias nuevas a las catorce originales. Al respecto, comentaba el diputado peronista Vicente Bagnasco:³³ “de la noche a la mañana, no podemos plantear un problema de difícil solución integrando al país con nueve provincias nuevas. No es posible hacerlo sin realizar un acto de audacia, cuyas consecuencias no son previsibles”.³⁴

En esta postura gradualista del peronismo, también reconocemos fuertemente enraizada una concepción de ciudadanía que es el fundamento de la provincialización gradual. Para el peronismo, la ciudadanía no se definía meramente por el ejercicio o no de la práctica de votar y ser votado, sino que, ante todo, definía a la ciudadanía desde una arista social. Una noción de ciudadanía donde lo social ocupa un lugar central, al punto de ser la condición de posibilidad de la ciudadanía en clave política; de modo que, en esta concepción, ciudadano no es sólo quien ejerce derechos políticos, sino en primer lugar quien tiene sus derechos sociales satisfechos. Así, en el argumento del peronismo los derechos sociales son definitorios de la ciudadanía, considerándolo incluso el fundamento y punto de partida para los derechos políticos.

³¹ DSCD, p. 1149, 1951.

³² DSCD, p. 1156, 1951. El subrayado es nuestro.

³³ Diputado por Buenos Aires, Partido Laborista e Independiente 1946-1951.

³⁴ DSCD, p. 1166, 1951.

Por eso, recurrentemente en sus exposiciones, los legisladores peronistas argumentaban a favor de una provincialización gradual. En primer lugar, entendían que en esos espacios los hombres y mujeres debían poseer la plenitud de los derechos sociales, una tarea que para ellos, la “Nueva Argentina” gobernada por Perón estaba llevando adelante.³⁵ En su criterio, una vez alcanzada la plenitud de los derechos sociales y asegurada una situación económica tal que permitiera mantener la autonomía propia de una provincia, los territorios serían provincializados. Así, justificaba el diputado Eduardo Colom³⁶ tal decisión: “hoy daremos autonomía provincial a dos territorios nacionales, y si bien es cierto que nos sería más grato hacerlo para todos los territorios que se encuentran en iguales condiciones, lo haremos, en su oportunidad, *paso a paso y acabadamente*”.³⁷

El debate de 1953: provincialización de Misiones

La situación del territorio nacional de Misiones había causado gran controversia en el debate de 1951, ya que los legisladores radicales argumentaban que no había razón para no provincializarla, sobre todo, porque de hecho tenía más población y mayores recursos económicos que La Pampa. En ese momento, el peronismo argumentó que, si bien esa comparación era real, en Misiones había una gran cantidad de población extranjera no asimilada. Los diputados peronistas sostuvieron en esa ocasión que dicha población extranjera se lograría asimilar totalmente a través de la ciudadanía social, expresada en los beneficios de la “Nueva Argentina” que estaba afianzándose desde hacía años en los territorios. Nuevamente aparecían las posiciones encontradas respecto a la ciudadanía, ya que el radicalismo proponía asimilar la población extranjera mediante el acceso al derecho de votar y ser votado, una ciudadanía en clave política como base para derechos más sustantivos como los sociales y económicos. En tanto que el peronismo argumentaba por una inclusión de la población extranjera a través de los beneficios sociales inaugurados con el gobierno peronista, es decir, una ciudadanía en clave social como antecedente y fundamento de la ciudadanía política.

En el debate parlamentario en torno a la provincialización de Misiones en 1953, proyecto también propuesto por el peronismo, volverá al primer plano dicha cuestión. Así, la delegada³⁸ Pineda de Molins,³⁹ representante del peronismo, indicaba que recién con la Revolución

³⁵ Según exponían, una tarea especialmente más difícil que en el resto del país, ya que los territorios nacionales habían sido espacios abandonados por los gobiernos nacionales, ya que como los territorianos no participaban en las contiendas electorales, no hacía falta ganarse los votos mediante obras. Esto lo argumenta el peronismo tanto para los años en que hubo gobiernos radicales como conservadores.

³⁶ Diputado por Capital Federal, Partido Peronista 1946-1952.

³⁷ *DSCD*, p. 1149, 1951. El subrayado es nuestro.

³⁸ La figura del delegado territorial fue creada a partir de la reforma de la Ley Electoral en 1951, era un representante del territorio nacional en la Cámara de Diputados Nacionales, con voz y sin voto, siguiendo la experiencia norteamericana al respecto. Cabe aclarar que a partir de este debate del año 1953 hay una mayor polifonía de voces en el Congreso Nacional, ya que además de sumarse los delegados de los territorios nacionales, también ocupan bancas legislativas las mujeres, por primera vez en la historia nacional.

³⁹ Delegada por Misiones, Partido Peronista 1952-1955.

Peronista los extranjeros habían sido asimilados a la Nación, ya que antes de la llegada del peronismo al poder, los territorianos naturales y extranjeros fueron olvidados por los gobernantes. Al respecto se preguntaba la delegada: “¿cómo iban a pensar en argentino estos criollos si vivían sin el amparo de la patria?”⁴⁰ Afirmaba que la asimilación se había logrado con el peronismo, gracias a la justicia social inaugurada en la presidencia de Juan D. Perón, una justicia social expresada en los beneficios sociales para trabajadores urbanos y rurales, construcción de puentes y caminos para facilitar comunicaciones y comercio,⁴¹ mejoramiento substancial de los salarios reales, obras sociales y cajas de previsión,⁴² a la vez que un nuevo lugar simbólico para aquellos sectores antes invisibilizados por las clases dominantes.⁴³ Respecto a este cambio hacia una ‘Nueva Argentina’ de justicia social, decía la delegada Pineda de Molins:

“los extranjeros fueron asimilados cuando la justicia social iluminó los horizontes de la tierra de sus fatigas, cuando el trabajo se dignificó, cuando se obligó al capital a humanizarse, porque antes el pueblo no conocía otra bandera que la de su dolor, ni otros ideales que su santa rebeldía para sortear la amenaza constante del látigo y huir (...). La provincialización de Misiones es un hecho histórico producido por el trabajo y el progreso creado en condiciones únicamente posibles por el justicialismo. (...) El General Perón, antes de promover el instrumento de la ley [de provincialización], creó las bases y condiciones para que esa ley pueda ejercerse con efectividad”.⁴⁴

Así, una vez más, se ve claramente en la postura peronista que la ciudadanía social es la base y punto de partida para poder avanzar en derechos políticos expresados en la provincialización de los territorios nacionales.

Es interesante el comportamiento del radicalismo en este debate, ya que de los tres debates es en el que menos discute, sus disidencias aquí fueron más bien de forma: proponían modificar y eliminar algunos artículos,⁴⁵ y no hubo una insistencia tal como la de 1951 por extender la provincialización al resto de los territorios.⁴⁶ No obstante, sí remarcaron que Misiones había sido injustamente relegada en la provincialización de 1951, formando parte de

⁴⁰ DSCD, p. 2430, 1953.

⁴¹ LEONI DE ROSCIANI, M.S., “Los territorios...”, *op. cit.*; RUFFINI, M., “Ciudadanía restringida...”, *op. cit.*; MELO, J., “El efecto populista...”, *op. cit.*

⁴² TORRE, J. y PASTORIZA, E., “La democratización del bienestar” (pp. 257-313), en *Nueva Historia Argentina*, Los años peronistas, vol. 8, Buenos Aires, 2002.

⁴³ JAMES, D., *Resistencia e integración*, Buenos Aires, 2010.

⁴⁴ DSCD, p. 2430-2433, 1953.

⁴⁵ La oposición propone modificar los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 9° y 23°, y suprimir los artículos 14°, 20°, 21°. Estas modificaciones fueron rechazadas en la votación.

⁴⁶ Al respecto, decía el diputado radical O. Santucho “en esta ocasión no repetiremos nuestra protesta por la postergación que sufren los territorios de Río Negro, de Formosa, del Chubut y de Neuquén. Tengo la seguridad de que la mayoría no podrá mantener por mucho tiempo su conducta desoyendo los justos requerimientos de tan progresistas territorios, y de que en un porvenir próximo la Argentina se integrará exclusivamente con organismos provinciales, en el ejercicio de su autonomía, y los ciudadanos de la República quedarán equiparados en el uso y goce de los derechos que les confiere tan eminente título”: DSCD, p. 2437, 1953.

lo que en aquel debate el diputado radical F. Monjardin había definido como “ciudadanos incompletos” por el sólo hecho de no vivir en una provincia, a pesar de cumplir con el requisito demográfico de la Ley 1.532 y tener más recursos y población que La Pampa. Así, según el argumento del radicalismo se demoró en incorporar a la Nación a los extranjeros de Misiones mediante la ciudadanía política.

El debate de 1955: provincialización de Formosa, Río Negro, Neuquén, Chubut, y una nueva provincia formada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur

Al igual que los anteriores, este proyecto de provincialización también fue propuesto por el peronismo. Establecía la provincialización de la totalidad de los territorios nacionales que aún existían y también la supresión de las gobernaciones, que eran espacios controlados directamente por fuerzas armadas: la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, que sería dividida entre Chubut y Santa Cruz, y la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego, que junto a la porción antártica, las Islas del Atlántico Sur y Santa Cruz formarían una sola provincia. Lo novedoso del tratamiento de este proyecto fue que la Cámara de Diputados lo reenvió al Senado con modificaciones debido a posibles interpretaciones equívocas por un error de redacción.⁴⁷ Esta modificación fue aceptada en la Cámara de Senadores Nacionales, la cual sancionó la provincialización de la totalidad de los territorios nacionales.

Aprobado este proyecto, se finalizó el proceso de provincialización iniciado en 1951, teniendo como resultado la provincialización de la totalidad de los espacios dependientes del Estado central, los territorios nacionales y las Gobernaciones. No obstante, esta última fase de provincialización sólo se llevó adelante “en los papeles”, ya que no pudo concretarse de hecho, por la inminencia del golpe militar de septiembre de ese año, que dio marcha atrás con la medida. Recién con el retorno a lo que se ha dado en llamar (dada la proscripción del peronismo) semi-democracia en 1958,⁴⁸ bajo la presidencia de Arturo Frondizi, se convirtieron en provincias esos espacios, con la excepción de Tierra del Fuego, que por su escasa población, no fue provincializada sino hasta 1990.

A lo largo del debate, reconocemos, al igual que en los debates precedentes, argumentos del peronismo y la oposición radical que nos permiten identificar las distintas nociones de ciudadanía que sostenía cada uno y que influyeron en qué tipo de provincialización apoya-

⁴⁷ Al respecto, el diputado peronista J. Cornejo Linares afirmó en el debate de 1955: “Dice el artículo 10: ‘Pasarán al dominio de las nuevas provincias los bienes que estando situados dentro de los límites territoriales de las mismas, pertenezcan al dominio público o privado de la Nación, así como también las tierras fiscales –establecida que fuere su perfecta delimitación– y bienes privados de ellas...’ Al poner en plural ‘ellas’, este pronombre viene a concordar con ‘provincias’, y no con ‘Nación’, como era el propósito de la redacción. Como al salvar el error, la modificación implica devolver el proyecto al Senado, la comisión quiso aprovechar la circunstancia para proponer una nueva redacción del artículo de manera que resulte mejor expresado su propósito”: *DSCD*, p. 467, 1955.

⁴⁸ CAVAROZZI, M., *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, 1987.

ban. La originalidad de este debate es que ya no hubo lugar para una discusión en torno a una provincialización acotada o extensiva como en los debates anteriores, ya que aquí el proyecto del peronismo comprendía a todos los restantes territorios. A lo largo del debate parlamentario, los representantes peronistas señalaban el cambio cualitativo representado por el acceso de Juan D. Perón a la presidencia y la llegada de los beneficios sociales del peronismo a los territorios que se proponían provincializar. Destacaban los beneficios salariales de los trabajadores urbanos y rurales, unidos a la protección social, también remarcaban las obras públicas del gobierno peronista en dichos territorios, mediante el Primer y Segundo Plan Quinquenal. Así, el diputado peronista Juan Cornejo Linares⁴⁹ afirmaba que:

“merced a esta efectiva obra de gobierno los territorios nacionales han progresado en el orden económico y social en los últimos diez años, en una proporción mayor a la que corresponde a los años anteriores de este siglo, tal como lo reflejan las estadísticas”.⁵⁰

Nuevamente, vemos que para el peronismo los derechos políticos de la ciudadanía requerían tener una base previa constituida por el aspecto social de la ciudadanía, de modo que recién cuando la situación de atraso en materia social y económica de esos espacios fue –a juicio del peronismo– revertida, se pusieron en práctica los mecanismos para convertirlos en provincias autónomas. Al respecto señalaba la delegada peronista Esther Fadul:⁵¹

“ya no son poblaciones analfabetas las territorianas. Y es indudable e indiscutible que la Argentina ha cambiado fundamentalmente en los últimos dos lustros; se han abolido las distancias: los aviones, los trenes y los automotores entrelazan a los pueblos argentinos; la radiocomunicación une instantáneamente a los habitantes de un ángulo al otro del país”.⁵²

“No podría poner término a esta sumaria exposición de fundamentos en los cuales se edifica esa inquietud de los territorios nacionales tan fiel y exactamente interpretada por el Poder Ejecutivo de la Nación, al delinear este proyecto de ley que vamos a aprobar, sin antes destacar la labor que realiza en los territorios mencionados la Fundación Eva Perón, como así la humanitaria acción cumplida por todos los ministerios nacionales en los territorios. (...) La paz y la felicidad de los obreros ratifican la fidelidad con que el Ministerio de Trabajo y Previsión asegura las leyes del trabajo en los territorios nacionales. Salud pública, sin escatimar esfuerzos humanos, levanta hospitales, policlínicos, etcétera”.⁵³

Luego de reenviar el proyecto con modificaciones a la Cámara de Senadores, el proyecto de provincialización fue aprobado y como resultado el país pasaría a estar conformado sólo por provincias autónomas, terminando la división entre provincias y territorios, aunque co-

⁴⁹ Diputado por Salta, Partido Peronista 1952-1955.

⁵⁰ *DSCD*, p. 463, 1955.

⁵¹ Diputada por Tierra del Fuego, Partido Peronista 1952-1955.

⁵² *DSCD*, p. 442, 1955.

⁵³ *DSCD*, p. 453, 1955.

mo señalamos antes, este proceso fue interrumpido por el golpe de Estado que se produjo pocos meses después, que frenó la puesta en práctica de la provincialización de estos últimos territorios.

La palabra como elemento político, ¿quién tiene la palabra?

Además de haber una disputa central alrededor del concepto de ciudadanía y, como ya vimos, la derivación práctica de esa concepción al momento de llevar adelante la provincialización; sostenemos que también hubo en los debates parlamentarios una disputa sobre lo que los legisladores en ese momento llamaron la “paternidad” en la preocupación por la provincialización. Los legisladores radicales denunciaban que el peronismo se había adueñado de aquellas banderas levantadas tiempo antes por ellos mismos y correligionarios partidarios desde principios de siglo, en tanto que los diputados peronistas argumentaban que el peronismo era el primer gobierno que hacía acciones reales en los territorios, en contraste con la inacción de los gobiernos radicales y conservadores en la materia. Lo que aquí notamos es no sólo una disputa sobre a qué partido pertenece la paternidad de la provincialización, sino principalmente una lucha por quién tiene la facultad de hablar de determinados temas, en este caso qué partido político puede hablar sobre la provincialización.

Los legisladores radicales reclamaron para su partido la paternidad sobre la preocupación de la provincialización, esgrimendo la rica historia partidaria en materia de proyectos de provincialización. Ante esto, los diputados peronistas esgrimieron que ninguno de esos tantos proyectos se había llevado a cabo y ni siquiera se habían discutido en el Congreso, donde podrían haberse sancionado en virtud de que el radicalismo había tenido mayoría en Diputados cuando fue gobierno. Así lo señalaba el diputado peronista E. Colom:

“cuando se presenta un proyecto de ley y se tiene interés en la sanción del mismo, existen recursos reglamentarios, que se traducen en mociones de pronto despacho, en mociones de constituir la Cámara en comisión y en mil otros procedimientos parlamentarios tendientes a la consideración de dichos proyectos. En el asunto de la provincialización de los territorios, los legisladores radicales se limitaron a presentar sendos proyectos, depositarlos en la mesa de entrada y nada más. Esa es la dura realidad. En ninguno de esos proyectos se registra el antecedente de un simple pedido de pronto despacho”.⁵⁴

El señalamiento del peronismo era acertado, ya que ninguno de los proyectos presentados en los años de presidencias radicales fue ni siquiera puesto en discusión en las Cámaras, sino que eran enviados a las comisiones de Negocios Constitucionales y/o Territorios Nacionales. El peronismo contrastaba ese desempeño con su propio accionar: pocos proyectos y promesas de provincialización pero una efectiva puesta en práctica de una provincialización que comenzaría por dos territorios (La Pampa y Chaco) para terminar en pocos años con la

⁵⁴ DSCD, p. 1152, 1951.

provincialización de la totalidad de los territorios nacionales. Se presentaba así, y se construía, como el partido capaz de realizar una transformación real, que se sintetizaba en la consabida frase, “Perón cumple”. Así lo resumía el diputado peronista Eliseo Sieff:

“es evidente, señor presidente, que el presente proyecto de ley es la cristalización de viejos anhelos de los pobladores territorianos y es hecho realidad por el gobierno justicialista que, sin prisa pero sin pausa, va llevando a los lugares más recónditos de la Nación las reivindicaciones totales a sus habitantes, cumpliendo una vez más, como sólo él lo ha hecho, la consigna “mejor que decir es hacer, y mejor que prometer es realizar”.⁵⁵

El radicalismo se defendía de esta acusación, por un lado, afirmando que durante las presidencias radicales pese a que no se provincializaron los territorios nacionales, sí se avanzó en el mejoramiento de sus condiciones materiales. Además, por otro lado, el diputado radical F. Monjardin justificaba no haber avanzado en la provincialización cuando fueron mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados Nacionales diciendo que el radicalismo era respetuoso del libre juego de las instituciones:

“hace unos instantes se dijo aquí que mientras el radicalismo estuvo en el gobierno pudo sancionar, siquiera en esta Cámara, la ley, y hasta implícitamente se dijo que el presidente Yrigoyen pudo ejercer su influjo para que esta Cámara lo hiciera. Precisamente, porque el entonces presidente de la República era un hombre respetuoso del libre juego de las instituciones, se limitó a exhortar a la Cámara de Diputados, como posteriormente exhortó al Senado (en el que nunca tuvo mayoría la Unión Cívica Radical), para que se sancionaran las grandes leyes que el país estaba esperando”.⁵⁶

No obstante, este argumento no convenció a los legisladores peronistas, quienes en los distintos debates parlamentarios aquí analizados, siguieron señalando la inacción del radicalismo en materia de provincialización cuando tuvieron mayoría parlamentaria. Así, en el debate de 1953, la diputada peronista Celina Rodríguez⁵⁷ decía:

“no quise mencionar el proyecto del presidente de la República, doctor Hipólito Yrigoyen, remitido a esta Cámara en noviembre de 1919, porque, hurgando en los archivos, llegué a comprobar que en ese momento había en el recinto 97 diputados radicales, 40 conservadores, 10 socialistas y 4 demócratas progresistas. A pesar de existir mayoría radical, el hermoso proyecto del presidente Yrigoyen quedó durmiendo en los archivos. Si bien no tenía mayoría en el Senado, la tenía en Diputados, y éstos por lo menos tenían la obligación moral de votarlo”.⁵⁸

Frente a este argumento, el radicalismo utilizaba uno similar contra el peronismo, señalando que recién al final de su primer mandato presidencial se trató un proyecto de

⁵⁵ DSCD, p. 544, 1951.

⁵⁶ DSCD, p. 1150, 1951.

⁵⁷ Diputada por Buenos Aires, Partido Peronista 1952-1955.

⁵⁸ DSCD, pp. 2442, 1953.

provincialización en el Congreso, pese a que desde 1946 hubo proyectos de provincialización que no fueron tratados.⁵⁹ Así, en 1951 decía el diputado radical F. Monjarin:

“agradezco mucho al señor diputado Colom la interrupción que me concede (*risas*). La pregunta que él ha formulado tiene una cierta dosis de inocencia. Esta Cámara con predominio peronista, lleva seis años y correspondería preguntarle a él lo mismo: ¿qué han hecho los señores diputados o los señores senadores con los diversos proyectos sobre esta materia?”⁶⁰

En el debate de 1953 sobre Misiones, el diputado radical O. Alende discutía con el peronista Rodolfo Gramajo⁶¹ en estos términos:

“Sr. Alende.- (...) reclamamos para estos legisladores la paternidad que corresponde a los diputados de la Unión Cívica Radical, que vieron, señor delegado San Martín, como 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.

Sr. Gramajo.- Pero ustedes tuvieron mayoría y no hicieron nada.

Sr. Alende.- Me estoy refiriendo, señor presidente, a lo ocurrido durante los períodos 1952 y 1953. Considero prudente hacer una breve y rápida disquisición sobre la responsabilidad del radicalismo en materia de provincialización de territorios”.⁶²

En esta discusión entre peronistas y radicales en torno a qué grupo político tenía la paternidad sobre la provincialización, sostenemos que puede observarse una disputa sobre quién tiene la autoridad, quién se atribuye la capacidad y el derecho para llevar las banderas de ciertas cuestiones, en este caso, la provincialización. Ambos grupos intentaban desacreditar a su contrincante respecto a su interés genuino y, principalmente, su acción en los territorios nacionales. Cabe recordar que durante las dos presidencias de Juan D. Perón, radicales, socialistas y gran parte del espectro político nacional reclamaban el robo de sus banderas históricas por parte del peronismo. El caso de la discusión parlamentaria de los proyectos de provincialización no escapó a esto.

⁵⁹ Entre 1946 y 1951, varios legisladores peronistas y de la oposición habían presentado proyectos de provincialización que no llegaron a discutirse en las Cámaras Parlamentarias. Como señala Rosciani: “en la Cámara de Diputados se presentaron los proyectos de provincialización de los diputados radicales Ernesto Sanmartino (1946, 1948), Gabriel del Mazo y Juan Errecat (1947), Federico Monjardín (1951), Arturo Frondizi (1951); y de los oficialistas Manuel Álvarez Pereyra (1946, 1948), Cipriano Reyes (1947), Jacinto Maineri (1949), Valerio Rouggier y Victorio Tommasi (1951). En el Senado tuvieron entrada los proyectos de los peronistas Alberto Durand y Vicente Saadi (1946), César Vallejo (1947), Felipe Gómez del Junco (1947, 1950), Eduardo Madariaga (1950), y Pablo Ramella (1950). Todos los proyectos incluyen al Chaco, La Pampa, Río Negro y Misiones; todos, excepto el de Gabriel del Mazo, incorporan al Neuquén; seis de ellos a Formosa; cuatro a Chubut y uno a Santa Cruz.” Citado en: LEONI DE ROSCIANI, M.S., “Territorios nacionales...”, *op. cit.*, p. 65.

⁶⁰ DSCD, p. 1152, 1951.

⁶¹ Diputado por Tucumán, Partido Peronista 1952-1955.

⁶² DSCD, p. 2449, 1953.

Consideraciones finales

En este artículo procuramos reflexionar sobre las conceptualizaciones de la ciudadanía en un momento histórico específico: la discusión parlamentaria en torno a la provincialización de los territorios nacionales en los años del peronismo clásico (1946-1955). En los debates parlamentarios sobre esta cuestión el principal punto de controversia se centró, como se ha visto, en la cantidad de territorios nacionales a provincializar.

Cabe señalar que tanto el proyecto provincializador oficialista de 1951, como los también oficialistas de 1953 y 1955, no fueron iniciativa de legisladores peronistas. En 1951 Eva Perón elevó una carta al Senado Nacional peticionando la provincialización de La Pampa y Chaco, y fue a partir de esa petición que los senadores Pablo Ramella,⁶³ Ernesto Bavio,⁶⁴ Armando Antille⁶⁵ y Juan Basaldúa⁶⁶ elevaron un proyecto de provincialización con dichos territorios, una vez aprobado en el Senado pasó a la Cámara de Diputados Nacionales, donde vimos que luego de una extensa discusión fue aprobado. En 1953 Juan D. Perón envió al Congreso Nacional un mensaje acompañado por un proyecto de ley de provincialización de Misiones, el cual fue elevado a la Cámara de Diputados por los ministros Ángel Borlenghi y Ramón Subiza. En 1955 la propuesta provincializadora también fue iniciada en un mensaje y proyecto del Poder Ejecutivo Nacional que el ministro Ángel Borlenghi envió a la Cámara de Senadores para su tratamiento.

Dicho esto, nos parece necesario destacar el pensamiento que tenían Juan D. y Eva Perón respecto a la cuestión de los territorios nacionales, ya que fueron ellos quienes iniciaron los trámites parlamentarios por los cuales efectivamente se provincializaron la totalidad de los territorios nacionales. Dado que no podemos detenernos en detalle aquí, y esto ameritaría un trabajo de investigación en sí mismo, nos limitaremos a señalar que ya en el “Plan de Gobierno 1947-1951”, más conocido como “Primer Plan Quinquenal”, la cuestión de los territorios nacionales y su provincialización gradual y previa conquista de beneficios sociales y económicos estuvo presente en el mensaje de Juan D. Perón:

“dentro de un único problema, cual es el relativo a la situación de los territorios nacionales, se presentan dos aspectos distintos: uno relativo al deseo de llevar a la provincialización de aquellos territorios que se encuentran en condiciones de lograr la autonomía, y otro, que tiene carácter previo, representado por la necesidad de adoptar medidas encaminadas a facilitar aquella superior finalidad.

Entre esas medidas, las hay, a su vez, de dos clases: unas encaminadas a elevar el bienestar material de los territorios mediante la ejecución de obras públicas, de instrucción, de higiene y de asistencia social; y otras que tienden a mejorar su sistema

⁶³ Senador Nacional por San Juan, Partido Laborista 1946-1952.

⁶⁴ Senador Nacional por Salta, Partido Laborista 1946-1952.

⁶⁵ Senador Nacional por Santa Fe, UCR Junta Renovadora 1946-1952.

⁶⁶ Senador Nacional por Entre Ríos, Partido Peronista 1949-1952.

jurídico-político por medio del perfeccionamiento de sus instituciones, tanto en el orden municipal como en el gubernativo y, llegado el momento, en el legislativo. El problema es tan complejo en lo que a ambos aspectos se refiere, que resultaría prematuro concretar aquellas aspiraciones en proyectos de ley (...).⁶⁷

Asimismo, en el mensaje elevado por Perón al Congreso Nacional pidiendo la provincialización de Misiones en 1953, se retomaba esta idea de la siguiente manera: “este proyecto continúa el plan que ha de culminar con 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, mediante la organización y funcionamiento previstos en la parte respectiva del Segundo Plan Quinquenal”.⁶⁸

Volviendo a la discusión en la Cámara de Diputados Nacionales de los proyectos de provincialización, merece subrayarse, en consecuencia, que en esta discusión, encontramos que uno de los principales argumentos de uno y otro bloque partidario para sostener una provincialización extensiva o acotada, se basó en qué entendía cada partido por ciudadanía. Así, un concepto abstracto, muy estudiado en las ciencias sociales, hizo carne en un debate parlamentario particular. No obstante, hay que aclarar que los legisladores no discutieron deliberadamente en estos términos, ni confrontaron exclusivamente en base a estas diferencias. Más bien, es rastreando los argumentos vertidos en el debate parlamentario que, a partir del análisis de la dinámica de la discusión parlamentaria, podemos encontrar que en ellos había de fondo una idea específica respecto a qué entender por ciudadanía.

Aquí sostenemos que el radicalismo entendía a la ciudadanía como el derecho a elegir y ser elegido, una noción de ciudadanía definida desde la esfera política. Los diputados radicales argumentaban que la provincialización debía hacerse extensiva a todos los territorios nacionales, ya que esa era la única manera de incorporar a sus habitantes a la vida nacional y sobre esa base de participación política avanzar sobre derechos más sustantivos como los económicos y sociales.

Frente a este argumento, los diputados peronistas respondían que sus proyectos de provincialización proponían convertir en provincia a todos los territorios nacionales pero de forma gradual. En primer lugar, porque ellos consideraban que era un riesgo con posibles problemas incalculables en el orden nacional la incorporación de nueve provincias nuevas de manera simultánea y, fundamentalmente, consideraban que en primera instancia debía avanzarse en la concreción de derechos sociales, que en su visión eran la base y fundamento de la participación política. Así, definían la ciudadanía desde la esfera social. Como sostiene Daniel James:

“el discurso peronista negó la validez de la separación, formulada por el liberalismo, entre el Estado y la política por un lado y la sociedad civil por el otro. La ciudadanía ya

⁶⁷ Plan de Gobierno 1947-1951, p. 93, 1946.

⁶⁸ DSCD, p. 2420, 1953.

no debía ser definida más simplemente en función de derechos individuales y relaciones dentro de la sociedad política, sino redefinida en función de la esfera económica y social de la sociedad civil”.⁶⁹

Aunque muy criticada, nos sirve retomar, para clarificar este punto, la propuesta de Thomas Marshall en sus célebres conferencias sobre ciudadanía.⁷⁰ En este sentido, podríamos decir que el radicalismo entendía la ciudadanía a la manera de Marshall (si bien no podemos decir que fueran lectores de él), quien justamente disertó sobre ciudadanía en el año 1949. Como sostenemos, para el radicalismo primero tienen lugar los derechos políticos y luego, sobre esa base, los derechos sociales, en el sentido de primero dar derechos políticos y recién una vez conseguidos avanzar con los derechos sociales. Por eso, los legisladores de la UCR argumentaban que sin participación política no habría ciudadanía posible, para ellos era su condición de posibilidad.

Esta noción de conquista de derechos de ciudadanía por etapas, propia del argumento de Marshall, también es útil para entender la postura del peronismo, aunque en sentido inverso al del radicalismo. Para el peronismo, en primer lugar debían extenderse los derechos sociales y económicos, y una vez extendido así el aspecto social de la ciudadanía, avanzar con los derechos políticos. De esta forma, en el argumento peronista vemos una noción de ciudadanía donde lo social ocupa un lugar central, al punto de ser la condición de posibilidad de la ciudadanía en clave política. Por eso, en los debates parlamentarios los representantes peronistas argumentaban a favor de una provincialización gradual de los territorios, porque en primer lugar esos espacios debían poseer la plenitud de los derechos sociales, una tarea que para ellos, la “Nueva Argentina” estaba llevando adelante.

Finalmente, también vimos que los debates parlamentarios son una puerta de entrada privilegiada para ver una lucha que venían sosteniendo los distintos partidos políticos opositores y varios grupos políticos contra el peronismo desde los inicios del mismo: la denuncia del robo de banderas históricas que sostenían les había hecho el peronismo. Y sobre todo, analizando la discusión en torno a qué grupo político le pertenecía la paternidad sobre la provincialización, vimos la discusión acerca de qué partido tiene la facultad de hablar sobre determinados temas, basándose en su eficiencia como gobierno.

⁶⁹ JAMES, D., *Resistencia e integración...*, op. cit., pp. 29-30.

⁷⁰ MARSHALL, T., “Citizenship and social class”, Marshall Lecture, Cambridge, 1949. Este estudio pionero sobre la ciudadanía hegemonizó el debate sobre el tema durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, pero sus argumentos luego fueron revisados y matizados. Las principales críticas a Marshall giraron en torno al etapismo que planteó, ya que ese camino lineal y unidireccional que presentó a partir del caso inglés, no se ajusta a las realidades de otras regiones; asimismo, se le criticó no diferenciar entre derechos individuales y colectivos dentro de la ciudadanía civil, al tiempo que no distinguía los distintos momentos en que se adquirieron derechos de educación y prestaciones económicas dentro de la ciudadanía social.

Anexo I: Composición partidaria de la cámara de diputados nacionales (1946-1955)**Tabla 1.** Composición Cámara de Diputados Nacionales, 1946

PARTIDO POLÍTICO	CANTIDAD DE DIPUTADOS
Peronistas	
UCR Junta Renovadora/ partido laborista	6
Partido Laborista	70
UCR Junta Renovadora	27
UCR de La Rioja	1
UCR Irigoyenista	3
Centro cívicos independientes	2
TOTAL DIPUTADOS PERONISTAS	109
Oposición	
UCR Comité Nacional	44
Partido Demócrata Progresista	1
UCR bloquista (San Juan)	1
UCR antipersonalista	1
Partido Demócrata Nacional	2
TOTAL DIPUTADOS OPOSITORES	49
TOTALES	158

Fuente: CEHP-UNSAM: "La conformación de la Cámara de Diputados a partir de las elecciones legislativas de 1946". URL:

http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20a%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%201946-

[1955/Conformaci%C3%B3n%20de%20a%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20-%20Elecciones%201946.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20a%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20-%20Elecciones%201946.pdf)

Tabla 2. Composición Cámara de Diputados Nacionales, 1948

PARTIDO POLÍTICO	CANTIDAD DE DIPUTADOS
Peronismo	
Partido Peronista	110
TOTAL DIPUTADOS PERONISTAS	110
Oposición	
Frente Obrero (Tucumán)	1
Partido Demócrata Nacional	1
Unión Cívica Radical	44
Unión Cívica Radical Antipersonalista	1
Unión Cívica Radical Bloquista (San Juan)	1
TOTAL DIPUTADOS OPOSITORES	48
TOTALES	158

Fuente: CEHP-UNSAM: "La conformación de la Cámara de Diputados a partir de las elecciones legislativas de 1948". URL:

http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20a%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%201946-1955/Conformaci%C3%B3n%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20-%20Elecciones%201948.pdf

Tabla 3. Composición Cámara de Diputados Nacionales, 1951

PARTIDO POLÍTICO	CANTIDAD DE DIPUTADOS
Partido Peronista	135
UCR	14
TOTALES	149

Fuente: CEHP-UNSAM: "La conformación de la Cámara de Diputados a partir de las elecciones legislativas de 1951" [en línea],

http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20a%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%201946-1955/Conformaci%C3%B3n%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20-%20Elecciones%201951.pdf

Tabla 4. Composición Cámara de Diputados Nacionales, 1954

PARTIDO POLÍTICO	CANTIDAD DE DIPUTADOS
Partido Peronista	161
UCR	12
TOTALES	173

Fuente: CEHP-UNSAM, “La conformación de la Cámara de Diputados a partir de las elecciones legislativas de 1954”. URL:

http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20la%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%201946-1955/Conformaci%C3%B3n%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20-%20Elecciones%201954.pdf.