

Hacia una Argentina federal: el debate parlamentario en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante el peronismo clásico (1946-1955)*¹

MATÍAS RODAS
Universidad Nacional de Tres de Febrero
/ Universidad Nacional General Sarmiento
mrodas1945@gmail.com

RESUMEN

Luego de décadas de postergación, durante la primera y segunda presidencias de Juan Perón se provincializaron la totalidad de los territorios nacionales a partir de leyes del Congreso Nacional. Si bien el peronismo y la oposición parlamentaria coincidían en la necesidad de la provincialización, tenían posturas contrarias sobre cómo llevarla adelante: el peronismo proponía convertir gradualmente a los territorios nacionales en provincias, en cambio, la oposición, postulaba una provincialización extensiva a todos los territorios simultáneamente. Argumentamos que una de las causas de esta diferenciación se hallaba en las concepciones discrepantes sobre federalismo que sostenían estos grupos partidarios: mientras la oposición sostenía que el federalismo implicaba la autonomía de las provincias frente a la Nación, en tanto le cedieron al poder central sólo algunas facultades y mantuvieron el resto para sí; en tanto que para el peronismo, si bien aquello era cierto, también habría que considerar la existencia de un bien común nacional hacia el cual las partes componentes debieran contribuir.

PALABRAS CLAVES

Provincialización – Territorios Nacionales – Peronismo – Radicalismo – Federalismo

ABSTRACT

After decades of postponement, during the first and second government of Juan

* Fecha de recepción del artículo: 22/04/2020. Fecha de aceptación: 25/10/2020.

¹ Este artículo surge a partir de nuestra Tesis de Licenciatura en Estudios Políticos de 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)”, dirigida por la Dra. Silvana Palermo y defendida en diciembre de 2014. Agradecemos la dedicación y acompañamiento de nuestra directora de tesis y los comentarios del jurado, Dr. Gabriel Vommaro y Dr. Nicolás Azzolini. Gracias a sus aportes, dicha tesis pudo transformarse en este artículo; no obstante lo cual, las falencias, omisiones, y demás posibles errores son de nuestra entera responsabilidad.

Perón all of the national territories were provincialized by laws of the National Congress. Although Peronism and the parliamentary opposition agreed on the need for provincialization, they had opposite positions on how to carry it out: Peronism proposed gradually converting the national territories into provinces, instead, the opposition, postulated an extensive provincialization to all the territories simultaneously. We argue that one of the causes of this differentiation was found in the dissenting conceptions about federalism that these party groups held: while the opposition argued that federalism implied the autonomy of the provinces vis-à-vis the Nation, in so far as they yielded to the central power only some faculties and kept the rest for themselves; while for Peronism, although this was true, it would also be necessary to consider the existence of a national common good towards which the component parts should contribute.

KEYWORDS

Provincialization – National Territories – Peronism – Radicalism – Federalism

INTRODUCCIÓN

En este artículo analizamos los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante los años del peronismo clásico (1946-1955). Creemos que estudiando dichos debates podremos identificar dos cosmovisiones sobre el federalismo: esto es, qué entendían el Partido Peronista (en adelante, PP) y la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR) que implicaba un país federal.

Nuestro objetivo con este estudio no es analizar las leyes de provincialización o su puesta en práctica, sino, valiéndonos de los debates parlamentarios que dieron lugar a las leyes de provincialización, poner el foco en las batallas conceptuales en las que se midieron el peronismo y el radicalismo a nivel parlamentario, y su correlato en la práctica legislativa. Los debates en los que se discutió la provincialización de los territorios nacionales fueron una arena en la que expusieron, tanto el oficialismo como la oposición, nociones caras a la tradición democrática-republicana, como la conceptualización acerca de qué implica y cómo se pone en práctica la ciudadanía. Asimismo, como argumentamos aquí, la provincialización también puso en discusión el estatus de las provincias y sus atributos en relación con el Estado nacional, es decir, el

sentido del federalismo.

Durante el peronismo clásico (1946-1955) fueron convertidos en provincias la totalidad de los territorios nacionales existentes en ese momento: La Pampa y Chaco en 1951; Misiones en 1953; y en 1955 fue el turno de los restantes: 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.

Los debates parlamentarios sobre las provincializaciones son un terreno fértil para examinar cuáles fueron las nociones de federalismo allí defendidas por los diputados del peronismo, el partido gobernante, y los diputados del radicalismo, principal exponente de los partidos de la oposición².

En el primer apartado de este artículo exponemos la génesis y problemática de los territorios nacionales y la preocupación que generó en el Congreso Nacional una posible provincialización durante las presidencias radicales, conservadoras y peronista. En el segundo apartado, nos abocamos a sintetizar las posiciones de la literatura especializada sobre el devenir histórico del federalismo en el actual territorio nacional durante el siglo XIX, señalando los aportes que nos parecen iluminadores para nuestro estudio y proponiendo, a su vez, un análisis sobre el federalismo argentino en el siglo XX. En la tercera parte tratamos el federalismo en los años del peronismo clásico (1946-1955), ilustrando el tema con el análisis de los diarios de sesiones parlamentarias en torno a la provincialización de los territorios nacionales. Examinamos los discursos y reconstruimos las discusiones que tuvieron lugar en los debates parlamentarios dedicados a los proyectos por los cuales la totalidad de los territorios nacionales fueron provincializados entre 1951 y 1955. Nos dedicamos puntualmente a las discusiones sobre esta cuestión en la Cámara de Diputados Nacionales y no en la de Senadores Nacionales, ya que aquí nos interesa analizar el debate interpartidario, pero en el período estudiado el Senado estuvo ocupado únicamente por el oficialismo. Intentaremos mostrar qué nociones de federalismo se encontraban de fondo en los argumentos del peronismo y el radicalismo, y cómo esas distintas conceptualizaciones sirvieron a estos bloques para argumentar por qué sí o por qué no debían aprobarse los

² Por la cantidad de bancas conseguida en la Cámara de Diputados Nacionales, la UCR era el principal exponente de la oposición (ver MARCELA GARCÍA SEBASTIANI, *Los antiperonistas en la Argentina peronista*, Buenos Aires, Prometeo, 2005). El CEHP-UNSAM muestra que la UCR ocupó 46 de las 49 bancas opositoras en 1946, 44 de las 46 en 1948, en tanto que luego de las elecciones de 1951 las únicas 14 bancas opositoras eran de la UCR, y en 1954 el radicalismo obtuvo 12 (ver Centro de Historia Política - UNSAM, “Diputados nacionales 1946-1955” [en línea], Última consulta: 21/04/2020, en

proyectos de provincialización presentados por el peronismo. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre lo analizado en este artículo.

Creemos que un examen de los diarios de sesiones parlamentarias sobre los debates en torno a los proyectos de provincialización presentados por el Partido Peronista nos brinda una puerta de entrada privilegiada para contribuir al campo de los estudios sobre el peronismo clásico, con una mirada de alcance nacional sobre la provincialización, ampliando lo local y regional.

GÉNESIS Y PROBLEMÁTICA DE LOS TERRITORIOS NACIONALES

El estudio de la provincialización de los territorios nacionales ha sido transitado por diversos investigadores de las ciencias sociales en los últimos años, quienes abordaron esta problemática con el fin de reconstruir la génesis de las nuevas provincias. Estas investigaciones suelen seleccionar un caso en particular de provincialización, reconstruyendo las transformaciones sucedidas en el siglo XX argentino desde una perspectiva de historia local o regional³. No obstante, también existen investigaciones realizadas con una mirada total de los territorios nacionales, de los cuales nos nutrimos para nuestra investigación⁴.

www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20la%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%201946-1955/presentacion.asp.

³ Véase, por ejemplo: ALDO ALONSO, “Peronismo pampeano y formación del Estado provincial”, ponencia presentada en *II Congreso de estudios sobre el peronismo (1943-1976)*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina, 2010; GUILLERMO ALUCÍN, “Los usos del pasado. El relato, el discurso y el mito sobre la provincialización de Formosa”, en: MARIO ARIAS BUCCIARELLI (Coord.), *Diez territorios nacionales y catorce provincias*, Buenos Aires, Prometeo, 2012; NORMA ÁLVAREZ Y YOLANDA URQUIZA, *Misiones entre la provincialización y la dictadura (1953-1976)*, Misiones, Editorial de la Universidad Nacional de Misiones (UNAM), 2010; SUSANA BANDIERI, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005; BONA A. Y VILABOA, J., “El peronismo en los territorios nacionales patagónicos. Una aproximación al análisis comparativo”, en AIXA BONA Y JUAN VILABOA (Coords.), *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los territorios nacionales*, Buenos Aires, Biblos, 2007; MARÍA SILVIA LEONI, *Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955)*, Resistencia, Gobierno de la Provincia de Chaco, 2001; MARÍA SILVIA LEONI Y MARIMAR SOLÍS CARNICER, *La Política en los espacios subnacionales. Provincias y territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*, Rosario, Prohistoria, 2012; ROMINA MARCHISIO, “El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958”, ponencia presentada en *II Jornada de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 2014; MAXIMILIANO PEDRANZINI, “La provincialización de Misiones en perspectiva histórica: interrogantes y planteos críticos”, en: MARIO ARIAS BUCCIARELLI (Coord.), *Diez territorios nacionales y catorce provincias*, Buenos Aires, Prometeo, 2012; SUSANA ZOUVI, “La federalización de Misiones”, en: GRACIELA IURNO Y EDDA CRESPO (Coords.), *Nuevos espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2008.

⁴ Entre ellos: MARIO ARIAS BUCCIARELLI, “Tensiones en los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo”, en: *Revista Quinto Sol*, 14, pp. 103-124, 2010; MARIO ARIAS BUCCIARELLI, *Diez territorios y catorce provincias. Argentina, 1860/1950*, Buenos Aires, Prometeo, 2012; ORIETTA FAVARO, “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955”, en: *Realidad Económica*, 144, pp. 79-96, 1997; MARÍA SILVIA LEONI, “Los Territorios Nacionales”, en: *Nueva Historia de la Nación Argentina*, La

El surgimiento de los territorios nacionales data de la segunda mitad del siglo XIX, como un intento de solucionar el problema de la incorporación al Estado Nacional de vastas geografías del noreste y sur del país, ocupados tras la “Conquista del Desierto”. Los territorios nacionales fueron creados como espacios que dependían política y administrativamente del Estado Central, ya que éste tenía la potestad 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 Nacional⁵. Mediante la ley 1.532 del año 1884 se establecieron nueve territorios nacionales: Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, y Tierra del Fuego⁶. La ley señalaba que la situación de dependencia de los territorios nacionales al Estado Central era de carácter transitorio, ya que el artículo 4º establecía que cuando un territorio nacional alcanzara 60 mil habitantes sería convertido en provincia.

Los territorios nacionales se diferenciaban de las provincias por no tener una vida política autónoma. 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 práctica⁷. 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”⁸. El Estado Central los administraba económicamente, establecía las autoridades y recaudaba los impuestos. Debido a esto, sus habitantes eran, como afirma Martha Ruffini, “ciudadanos incompletos” ya que tenían vedada la participación y la representación: no participaban en las elecciones nacionales ni elegían a su gobernador,

Argentina del siglo XX, Vol. 8, Buenos Aires, Planeta 2001; ERNESTO MAEDER, “La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista 1946-1955”, ponencia presentada en *XI Congreso Nacional y Regional de la Academia Nacional de la Historia*, Córdoba, Argentina, 2001; ENRIQUE MASÉS Y GABRIEL RAFART, *El peronismo: desde los territorios a la Nación*, Neuquén, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2003; MARTHA RUFFINI, “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”, *Revista Avances del Cesor*, 5, pp.132-148, 2005.

⁵ MARTHA RUFFINI, “Ciudadanía restringida...”, *op.cit.*, pp. 65-67; MARÍA SILVIA LEONI, “Los Territorios Nacionales”, *op.cit.*, pp. 43-46.

⁶ 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.

⁷ MARTHA RUFFINI, “Ciudadanía restringida...”, *op.cit.*, pp. 67-68.

únicamente podían participar –si es que existían en la práctica– en las elecciones municipales⁹. Tampoco gozaban del derecho de representación, pues no existía legislatura local ni se enviaban representantes al Congreso Nacional¹⁰. En cambio, sí debían cumplir con iguales obligaciones que los ciudadanos de las provincias, como pagar impuestos y realizar el servicio militar obligatorio.

El requisito demográfico de 60 mil habitantes fue prontamente alcanzado por varios territorios nacionales, pero la ley 1.532 no establecía mediante qué mecanismos se produciría la provincialización. Así, desde las primeras décadas del siglo XX se produjeron controversias sobre qué hacer con aquellos territorios que habían alcanzado la población necesaria para ser convertidos en provincias.

La discusión política se mantuvo presente durante los gobiernos radicales y conservadores, y aunque la provincialización no fue llevada a cabo, sí hubo una intensa puesta en cuestión sobre el tema en los distintos ámbitos políticos. Distintos argumentos y voces se pronunciaron a favor o en contra de provincializar: legisladores e incluso presidentes nacionales presentaron proyectos de provincialización en el Congreso Nacional, los Consejos de Partido incorporaron en sus plataformas la problemática de los territorios nacionales, y en los discursos electorales también estuvo presente esta cuestión, al igual que en diarios y revistas nacionales y locales.

Respecto a los proyectos de provincialización que fueron enviados a ambas Cámaras del Congreso Nacional, ninguno tuvo un tratamiento que llevara a su aprobación o al menos a la discusión parlamentaria. 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 darles tratamiento parlamentario¹¹.

La llegada del peronismo al poder significó una modificación en la preocupación del Estado sobre los territorios nacionales. Se llevaron adelante obras de infraestructura durante largo tiempo aplazadas y se expandieron los beneficios de los derechos

⁸ *Ibidem*, pp. 67-68.

⁹ MARTHA RUFFINI, “Perón habla a los Territorios. La creación de las nuevas provincias en el discurso estatal (1946-1955)”, en: *Hib (Revista de Historia Iberoamericana)*, 5 (2), 2012, pp. 62-81.

¹⁰ No obstante, el artículo 46° de la ley 1.532 establecía que cuando un territorio nacional alcanzara los 30 mil habitantes se formaría una Legislatura local, pero nunca se efectivizó dicha cláusula.

¹¹ MATÍAS RODAS, “Debate parlamentario en torno a la provincialización de los territorios nacionales: la ciudadanía en tiempos del peronismo clásico (1946-1955)”, en: *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, 7, núm. 10, 2016, p. 51.

laborales¹². Además, con la reforma constitucional de 1949 se habilitó a los territorianos a 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 voto¹³.

El gobierno de Perón optó por una estrategia de provincialización gradual: no provincializar a los nueve territorios en un solo acto, sino progresivamente. El Partido Peronista envió proyectos de provincialización al Congreso, los cuales lograron ser aprobados luego de largas discusiones con la oposición: en 1951 se produjo 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 provincialización¹⁴.

REPLANTEOS EN TORNO AL FEDERALISMO ARGENTINO

El federalismo ha sido uno de los temas que más disputa suscitó entre las provincias una vez declarada la independencia en 1816. Hacia 1820, luego de la derrota de Buenos Aires frente a las provincias del litoral comandadas por Estanislao López y Francisco Ramírez, pasó a ocupar un lugar central en la discusión “nacional” qué tipo de Estado se conformaría. La disputa entre unitarios y federales, esto es, el enfrentamiento entre una visión que pretendía otorgarle todo el poder a un organismo central en el que las provincias cedieran todas sus prerrogativas de soberanía, frente a una propuesta de autonomías locales donde las partes componentes del Estado sólo cedieran ciertas facultades al Estado y mantuvieran el resto en su poder, caracterizó gran parte del siglo XIX en el actual territorio argentino.

Los distintos investigadores que se dedicaron a estudiar el siglo XIX en el actual territorio nacional, encontraron en el federalismo un punto de análisis que no puede

¹² MARÍA SILVIA LEONI, “Los Territorios Nacionales”, *op.cit.*, p. 62; JULIÁN MELO, “El efecto populista. Territorios nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer peronismo”, *Revista Pilquen*, 15, pp. 1-13, 2012.

¹³ MARTHA RUFFINI, “Ciudadanía restringida...”, *op.cit.*, p. 64.

¹⁴ MARTHA RUFFINI, “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

pasarse por alto. En este sentido, trabajos como los de José Chiaramonte¹⁵, Ricardo Salvatore¹⁶, Noemí Goldman¹⁷, entre otros, analizaron perspicazmente dicho tema. Es muy interesante la interpretación que realiza Chiaramonte, argumentando que hubo cierta confusión en el uso de los conceptos por parte de la historiografía, llevándola a caer en:

el olvido de la distinción de confederación y Estado federal al identificar, bajo la común denominación de *federalismo*, apropiada para referirse al proceso de creación del Estado federal de 1853, las anteriores tendencias confederales que predominaron en la primera mitad del siglo, y aún las iniciales manifestaciones de autonomismo en varias ciudades rioplatenses, tuvieron o no pretensiones federales o confederales.

¿Por qué es importante esta observación? Porque si consideramos que lo que pretendían por ejemplo las denominadas “provincias” rioplatenses era una confederación –como la que surgiría del pacto federal de ese año– y no un Estado federal, entonces no queda otra alternativa que considerarlas Estados independientes y soberanos, y no provincias de alguna nación o Estado preexistente¹⁸.

Asimismo, continúa el autor:

al culminar la primera década revolucionaria la preeminencia de la ciudad cede paso a la emergencia de un nuevo protagonista político, la provincia autónoma, que no es la prolongación ni de la antigua provincia de intendencia –división administrativa borbónica– ni de su reformulación en los tramos iniciales del período independiente, sino una ampliación del papel político de las ciudades soberanas al punto de configurar un Estado independiente¹⁹.

De estas citas del autor, podemos extraer dos conclusiones muy importantes para este artículo: en primer lugar, la necesidad de una discusión precisa acerca de los conceptos y su contextualización en el tiempo. En este sentido, en este apartado retomamos la conceptualización de federalismo formulada por William Riker: “el federalismo es una organización política en la que las actividades del Estado han sido

Río Negro”, en: *Revista Historia Caribe*, 7, pp. 77-100, 2012. Cabe aclarar que estos territorios fueron provincializados en 1958, salvo Tierra del Fuego, que recién fue convertida en provincia en 1990.

¹⁵ JUAN CARLOS CHIARAMONTE, “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XX”, en: MARCELO CARMAGNANI (Comp.), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, 1994.

¹⁶ RICARDO SALVATORE, “Expresiones federales: formas políticas del federalismo rosista”, en: NOEMÍ GOLDMAN y RICARDO SALVATORE, (Comps.), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires, 1998.

¹⁷ NOEMÍ GOLDMAN, “Los orígenes del federalismo rioplatense”, en: NOEMÍ GOLDMAN, *Nueva Historia Argentina*, tomo III: Revolución, República, Confederación (1806-1852), Buenos Aires, 1998.

¹⁸ JUAN CARLOS CHIARAMONTE, “El federalismo argentino...”, *op.cit.*, pp. 85-86.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 113.

divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal manera que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales”²⁰.

En segundo lugar, la incorporación a la Nación de los territorios nacionales como provincias fue por medio de un camino distinto al seguido por las catorce provincias originales²¹. Ellas, preexistieron y dieron forma al Estado-Nación. Al decir de Chiaramonte, antes de ser parte del Estado, las provincias eran Estados provinciales soberanos y autónomos²². En este sentido, para él, antes de 1853 no existía una realidad de federalismo sino que las “provincias” formaron una confederación, esto es, una unión de Estados provinciales autónomos y soberanos que sólo delegaron la representación externa en Buenos Aires. En cambio, los territorios nacionales fueron convertidos en provincias luego de que existiera un Estado Central, fueron incorporadas como provincias en un Estado ya preexistente, a diferencia de las originales catorce provincias. En palabras de Oscar Oszlak, un pasaje desde lo “local-privado” hacia lo “nacional público”²³.

Como mostramos, el interés por el “federalismo argentino” llamó la atención de distintos investigadores interesados por el siglo XIX. Empero, a partir de la adopción del régimen federal en la Constitución de 1853 y la posterior formación y consolidación del Estado-Nación a finales de ese siglo, pareciera que la discusión en torno al federalismo quedó saldada en las ciencias sociales, de modo que dicha preocupación fue menor en las investigaciones que pusieron su foco de interés en el siglo XX. No obstante, creemos que la cuestión del federalismo continuó latente, como esperamos demostrarlo en estas páginas con el estudio de los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante los años del peronismo clásico (1946-1955).

La ley 1.532 Orgánica de territorios nacionales, del año 1884, significó una Argentina federal en las provincias pero unitaria en los territorios nacionales, ya que era el Estado Central quien tenía las prerrogativas de soberanía en dichos espacios: como se mencionó anteriormente, nombraba al gobernador, quien tenía escaso margen de maniobra frente al Poder Ejecutivo Nacional. Además, el Estado Central recaudaba los impuestos en los territorios, lo que equivale a hablar de un centralismo fiscal.

²⁰ Citado en: JUAN ABAL MEDINA (h), “Reglas de decisión y sistemas electorales”, en: JUAN ABAL MEDINA (h), *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires: 2012, pp. 175.

²¹ Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Entre Ríos, Corrientes, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis.

²² JUAN CARLOS CHIARAMONTE, “El federalismo argentino...”, *op.cit.*

La discusión parlamentaria en torno a la provincialización de los territorios nacionales llevada a cabo en los años del peronismo clásico, venía a poner fin a la situación de una Argentina formada por catorce provincias organizadas de manera federal y nueve territorios nacionales organizados con resabios de régimen unitario. Así, la provincialización trajo a colación el tema del federalismo en el siglo XX, luego de las primeras disputas por ese tema en el siglo anterior, en un contexto tanto social como geopolítico diferente.

Convertir a los territorios nacionales en provincias suponía inexorablemente volver a considerar la cuestión de las atribuciones del poder provincial frente a las prerrogativas del poder nacional. Es decir, debía clarificarse cuál sería el status de las nuevas administraciones, sus límites espaciales, su organización institucional, sus recursos y ámbitos de poder.

¿QUÉ FEDERALISMO EN LAS NUEVAS PROVINCIAS?

Aquí analizaremos los diarios de sesiones parlamentarias de los proyectos de provincialización discutidos en la Cámara de Diputados Nacionales, de los años 1951 (La Pampa y Chaco), 1953 (Misiones), y 1955 (Formosa, Río Negro, Neuquén, Chubut, y una nueva provincia conformada por Santa Cruz, Tierra del Fuego, la porción antártica y las Islas del Atlántico Sur). Rastreadremos las argumentaciones de los diputados del peronismo y del radicalismo para detectar sus diferencias y/o puntos de conexión, en torno a cómo entendían que las nuevas provincias debían afrontar la autonomía y llevar adelante los asuntos locales una vez que el Estado central abandonara ese espacio geográfico. En particular, cómo concebía cada grupo partidario al federalismo.

Para llevar a cabo esto, nos preguntamos, ¿qué nociones de federalismo se hicieron explícitas a la hora de discutir la provincialización? ¿Cómo era percibida la autonomía provincial, cuáles eran sus beneficios, sus potenciales riesgos y sus alcances? Para estos bloques en disputa, ¿la provincialización ayudaba a fortalecer la familia federal de las originales catorce provincias? ¿En qué sentido? Explorar los debates parlamentarios nos permite poner en primer plano la discusión por el significado del federalismo, no ya en el siglo XIX como tradicionalmente hace con razón la historiografía, sino en el siglo XX.

En definitiva, aquí argumentamos que las diferentes nociones de federalismo

²³ Conf. OSCAR OSZLAK, *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Planeta, 1997.

sostenidas por el peronismo y el radicalismo explican la razón por la cual si bien ambos partidos políticos coincidían en la necesidad de provincializar los territorios nacionales, se diferenciaban en la forma de llevarlo a cabo.

Las respuestas que la oposición y el oficialismo ofrecieron a estos interrogantes nos permiten distinguir dos líneas argumentales con ciertas diferencias. Sostenemos que el radicalismo entendía al federalismo como una relación en la que las provincias debían mantenerse independientes del Estado central: debían poder elegir sus propios gobernantes, sus rutas económicas, en suma, decidir autónomamente sobre los aspectos de la vida provincial. De esta forma, la oposición sostenía que las provincias ceden a la Nación parte de sus derechos y atribuciones para regular y posibilitar la vida colectiva, pero todos los derechos de soberanía que no fueron delegados al gobierno central, continuarían siendo potestad de las provincias, de allí su derecho de autonomía.

En contraste, el peronismo entendía al federalismo desde otra perspectiva: si bien también afirmaba que las partes delegan ciertas atribuciones en el Estado Central pero conservando para sí la soberanía, no obstante existe un interés general nacional que guía a todas las partes constituyentes. En este sentido, para el peronismo, las partes debían contribuir al bienestar del todo: cada provincia debía seguir el camino marcado por el Estado Nacional en aras del bien de la Nación y el bienestar local, ya que en el federalismo que defendían, el todo es superior a la parte.

Cabe aclarar que no hubo referencias puntuales a ninguna teoría política sobre el federalismo. En cambio, sí hubo una definición explícita de qué entendía cada uno respecto al federalismo, en contraste con la falta de precisión al momento de tratar otras nociones conceptuales de importancia en el debate parlamentario, como la ciudadanía²⁴.

Nos parecen muy iluminadores los aportes de Julián Melo²⁵, quien analiza las provincializaciones llevadas adelante por el peronismo en clave de federalismo. Él se pregunta: “Si [en el ideario peronista] el pueblo es *uno*, ¿qué ocurre con la integración política territorial? Si el pueblo es *uno*, ¿qué ocurre con los pueblos locales? ¿El peronismo supone alguna novedad en el tratamiento de las heterogeneidades alojadas en la fractura política que anida el federalismo desde el origen?”²⁶. Al respecto, el autor entiende a la provincialización como “un espacio donde lo que se discute es el principio mismo de integración e inclusión, porque se redefinen los límites de la propia

²⁴ MATÍAS RODAS, “Debate parlamentario... *op.cit.*”

²⁵ JULIÁN MELO, “¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal”, en: *Revista SAAP*, Vol. 3, Nº 1, pp. 103-122, 2007; JULIÁN MELO, “El efecto populista... *op.cit.*”

²⁶ JULIÁN MELO, “¿Dividir para reinar?...”, *op.cit.*, p. 109.

comunidad, de aquello que se excluye y de los modos en que se integra y se trata al elemento de la heterogeneidad —en este caso, los Territorios Nacionales—²⁷.

Justamente, a la luz de los diarios de sesiones parlamentarias de los debates en torno a la provincialización de los territorios nacionales, vemos que la discusión entre el peronismo y la oposición tuvo una cuota importante de polémica acerca de cómo se integrarían los territorios nacionales al Estado Nacional, ya no como espacios dependientes sino como provincias autónomas. De estos debates parlamentarios destacaremos los siguientes puntos de la discusión: a) el significado y sentido del federalismo para cada grupo partidario; b) la reflexión en torno a la autonomía de las nuevas provincias frente al Estado Central, en particular respecto a la formulación de la Constitución Provincial; c) el problema de los recursos fiscales y la sustentabilidad de los territorios convertidos en provincias; y d) la cuestión de las elecciones y la representación política de las nuevas provincias, en particular en el complejo proceso de transición.

A- El significado y sentido del federalismo para el peronismo y la oposición

En la discusión parlamentaria, la cuestión del federalismo surgió en todos los debates, tanto por parte del peronismo como de la oposición. Es interesante notar que tanto unos como otros, además de coincidir en la necesidad de la provincialización, justificaban convertir los territorios en provincias para de esa forma afianzar la familia federal argentina. Entonces, ¿qué entendían por federalismo?

Al respecto, el diputado radical Carlos Perette²⁸, observó que tanto su partido como el peronismo hablaban de distintas cosas cuando hablaban de federalismo, por lo que afirmó: “el federalismo es invocado por todos, pero cada uno con sentido distinto”²⁹.

Para la oposición, el federalismo implicaba que las provincias mantuvieran su autonomía y soberanía, en tanto sólo delegaron ciertas atribuciones en el Estado Central, manteniendo todas las demás facultades para sí. Mientras que, para el peronismo, si bien era cierto que las provincias delegaron ciertas potestades en el Estado Nacional y mantuvieron el resto para ellas mismas, también era cierto que existía un bien común nacional al que las provincias debían contribuir.

²⁷ *Ibidem*, p. 113.

²⁸ Diputado por Entre Ríos, Unión Cívica Radical, 1952-1955.

²⁹ Diario de Sesiones Parlamentaria de la Cámara de Diputados Nacionales [en adelante, DSCD], 1955, pp. 536-537.

Así, en el debate de 1955 el diputado radical Mauricio Yadarola³⁰, definía lo que la oposición entendía por federalismo:

la incorporación de nuevos Estados que esta ley va a materializar es la consagración definitiva del federalismo sobre el sistema mixto que tenía la República, de provincias autónomas y cuasi provincias sometidas directamente al poder central. El problema que plantean estas nuevas provincializaciones se vincula estrechamente con el sistema federal ya consagrado en nuestra Constitución Nacional (...)

¿Cuál es el sentido de nuestro federalismo? El principio federal se asienta en dos postulados esenciales: el de la autonomía local y el de la unión nacional. Autonomía local, que no significa independencia de las provincias respecto de la Nación, sino interdependencia entre los Estados locales y el Estado nacional; autonomía que significa el derecho a gobernarse por sus propios hombres y por sus propias leyes. (...) La autonomía importa también consagrar en la Constitución de cada Estado el principio de la división de los poderes, principio ya clásico y tradicional, en el que se asienta la existencia misma del régimen democrático. (...) Autonomía, que significa permitirle a las provincias organizar su régimen municipal con carácter autonómico. Las municipalidades son la célula originaria de los gobiernos democráticos (...) régimen municipal, que lamentablemente, ha desaparecido en su sentido autonómico en casi todas las ciudades de la república (...)

El otro postulado es el de la unión nacional; unión que quiere decir que, en el orden de las relaciones que interesan a la Nación entera, las provincias ceden, delegan, en el poder central, parte de sus atribuciones, a fin de que se satisfagan esos intereses comunes. El principio federativo se asienta en el derecho originario de los Estados provinciales que delegan en el poder central parte de esos derechos y atribuciones, a efecto de regular y posibilitar la vida colectiva. Esos derechos –digo– pertenecen originariamente a los Estados provinciales (...). Todos los poderes que propiamente corresponden a la soberanía, y que no han sido delegados al gobierno federal, pertenecen a los Estados y al pueblo³¹.

Frente a esta definición de la oposición, el peronismo esgrimió su propia conceptualización de federalismo. Así, P. San Martín, delegado territorialiano³² por el Partido Peronista argumentaba que:

sólo la mitad del territorio argentino era federal cuando gobernaban ‘los campeones del federalismo’; hoy lo será todo. Otro de los grandes objetivos del general Perón fue hacer una realidad nuestro federalismo. En este país todo estaba declarado; lo único que faltaba era realizar esas declaraciones. No podíamos hablar de federalismo cuando una inmensa extensión del territorio patrio no era autónoma, cuando una zona vasta y rica, abierta a los beneficios de la

³⁰ Diputado por Córdoba, Unión Cívica Radical, 1952-1955.

³¹ DSCD, 1955, pp. 469-472.

³² La figura del delegado territorialiano fue creada con la reforma electoral de 1951, era elegido por los habitantes de los territorios nacionales como representante para la Cámara de Diputados Nacionales, con voz, pero sin voto.

civilización, igualando en cultura al resto del país, no tenía la autonomía necesaria para regir por sí misma sus destinos y acrecentar su grandeza (...). El federalismo es algo orgánico, expresado en la libre determinación, pero no por libre ajena al control y a la disciplina del poder central, que es el que orienta en el camino a seguir para alcanzar los destinos de la Nación³³.

El diputado radical Perette criticó esta conceptualización por considerarla el equivalente a un vasallaje de las provincias hacia el Estado Central:

Nadie pretende el enfrentamiento de las provincias a la Nación; pero tampoco admitimos que las provincias se conviertan en Estados falderos del poder central (...) [los representantes de la oposición] propugnamos la defensa del federalismo contra todo intento de centralización y unicato político y totalitario. Las provincias deben recobrar su verdadera y efectiva vida auténticamente autónoma y democrática³⁴.

En estas citas se encuentra concentrado qué entendían el peronismo y la oposición sobre el federalismo. Si bien no son lecturas antagónicas, sí mantienen una distancia que fue puesta en discusión en ocasión de los proyectos de provincialización.

B- LA AUTONOMÍA DE LAS NUEVAS PROVINCIAS FRENTE AL ESTADO CENTRAL

Una de las cuestiones más discutidas sobre el federalismo en los proyectos de provincialización fue la autonomía de las nuevas provincias frente al Estado Central. El peronismo y los partidos políticos opositores entendían que las nuevas provincias debían contar con poderes autónomos del Estado Nacional; las discrepancias, sin embargo, radicaban en la definición de sus atribuciones y los alcances de dicha autonomía.

Particular discusión suscitó el tema de las constituciones que deberían sancionar las flamantes provincias. Esto obedeció a que, según la oposición, los proyectos de provincialización del partido peronista avasallaban la soberanía de las nóveles provincias. En efecto, algunos de los proyectos del oficialismo contenían artículos que establecían ciertos puntos que las Constituciones provinciales deberían contener, como los derechos laborales, de la niñez y la ancianidad. Para la oposición, tales artículos significaban un avasallamiento, en el sentido de que la Constitución Nacional de 1949 establecía en su artículo 5° que cada provincia era autónoma para sancionar su propia Constitución, con el sólo requisito de que ésta no entrara en contradicción con la

³³ DSCD, 1955, p. 476.

³⁴ DSCD, 1955, pp. 536-537.

Constitución Nacional³⁵. Como señala Darío Macor³⁶, la reforma constitucional de 1949 establecía en su Disposición 5^{ta} un plazo para que las distintas constituciones provinciales ajustaran su texto a los principios, derechos y garantías consagrados en la reforma³⁷. Así, como muestra el autor, las constituciones provinciales adecuaron su texto a las nuevas especificidades de la Carta Magna nacional.

En el caso del debate parlamentario por las provincializaciones, la crítica de la oposición radicaba en que, para ellos, en virtud de la autonomía provincial, el proyecto de provincialización no podía dotar previamente de contenido a la futura Constitución provincial. Así, en el debate de 1951, el diputado radical José Pérez Martín³⁸, reclamaba que:

el artículo 10 expresa que las constituciones provinciales deberán asegurar los derechos, deberes y garantías de la libertad personal, así como los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura. Esos derechos figuran ya en la Constitución Nacional, y también ninguna constitución provincial puede estar en vigencia si no incluye esa cláusulas, que ha hecho obligatorias la ley fundamental de la Nación³⁹.

Más explícitamente aún lo decía en el debate de 1953 el diputado radical Oscar Santucho⁴⁰:

la convención constituyente provincial no goza de total autonomía para el cumplimiento de su cometido. La Constitución Nacional garantiza a las provincias el uso y goce de sus instituciones sobre la base de que dicten su propia constitución ajustándose a los recaudos del artículo 5° de la Constitución Nacional. Pero no puede una ley del Congreso tener mayores exigencias y establecer mayores requisitos que los del referido artículo constitucional, porque es preciso no olvidar que las provincias conservan todos los poderes no delegados y no puede ser distinta la situación para las nuevas provincias que se vayan admitiendo en el seno de la Nación Argentina⁴¹.

³⁵ Al respecto, la Constitución Nacional decía en su artículo 5°: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; (...) Con estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

³⁶ DARÍO MACOR, “Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe”, en: *Revista Quinto Sol*, n° 8, pp. 51-72, 2004.

³⁷ “Autorízase por esta única vez a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución. (...) La reforma de las constituciones provinciales deberá efectuarse en el plazo de noventa días a contar de la sanción presente, con la excepción de aquellas provincias cuyo poder legislativo no se halle constituido, caso en el cual el plazo se computará a partir de la fecha de su constitución.”. Constitución Nacional Argentina, Reforma del año 1949, 5^{ta} disposición transitoria.

³⁸ Diputado por Santa Fe, Unión Cívica Radical, 1948-1952.

³⁹ DSCD, 1951, p. 1189.

⁴⁰ Diputado por Córdoba, Unión Cívica Radical, 1952-1955.

Asimismo, sobre la autonomía de las provincias frente a la Nación, afirmaba el diputado peronista Vicente Bagnasco⁴²:

por los artículos 5°, 6°, 97, 98, y 99 de la Constitución vigente, las nuevas provincias dictan sus constituciones, se dan sus propias instituciones locales, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios y tienen derecho a que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones (...). Por los artículos 3° y 13 las nuevas provincias adquieren jurisdicción propia con respecto al gobierno y propiedad de sus territorios⁴³.

Un tema no menor respecto a la discusión alrededor de las constituciones provinciales fue la alusión constante que la oposición hizo a los antecedentes de las Constituciones provinciales de los ex territorios de La Pampa y Chaco, convertidos en las provincias Eva Perón y Presidente Perón luego de la provincialización de 1951. Según la oposición, dichas constituciones estaban en franca contraposición al modelo federal, por lo cual debía evitarse que los futuros territorios provincializados pasaran por la misma situación. Así, en los debates de 1953 y 1955 fue reiterada la mención a lo que la oposición llamaba “constituciones fascistas”. La oposición identificaba rasgos de corporativismo en dichas constituciones, especialmente en la del ex territorio de Chaco, ya que en ella, por ejemplo, se establecía el voto desdoblado para las elecciones legislativas: la mitad de los representantes eran elegidos por el pueblo, mientras que la otra mitad lo era por los pertenecientes a asociaciones profesionales, los sindicatos⁴⁴. Por caso, el diputado radical S. Nudelman⁴⁵ afirmaba:

nuestro despacho tiene como fundamento la preocupación creada por el régimen instaurado en los ex territorios del Chaco y La Pampa que motivaron los proyectos de intervención ante esta

⁴¹ DSCD, 1953, p. 2440.

⁴² Diputado por Buenos Aires, Partido laborista e independiente, 1946-1951.

⁴³ DSCD, 1951, p. 1168.

⁴⁴ Al respecto, el artículo 33 de la Constitución de la provincia Presidente Perón decía: “El Poder Legislativo se ejercerá por una Cámara de Representantes cuyo número será de uno por cada catorce mil quinientos habitantes o fracción que no baje de siete mil quinientas. Después de la realización de cada censo general, la Legislatura fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar, pero no disminuir el número de legisladores. La mitad de la representación será elegida por el pueblo de la provincia, dividida ésta en tantas circunscripciones como número de legisladores componga esa mitad. La otra mitad de los representantes será elegida por los ciudadanos que pertenezcan a las entidades profesionales que se rigen por la ley nacional de asociaciones profesionales, debiendo estar integrada la lista de candidatos con miembros de dichas entidades, dividida igualmente la provincia en tantas circunscripciones como número de legisladores compongan esa mitad”. Otro de los aspectos de dicha Constitución que era leído como corporativista por la oposición era el inicio del preámbulo, donde en lugar de decir “nos los representantes del pueblo”, como lo decía el preámbulo de la Constitución Nacional, allí decía “nos los representantes del pueblo trabajador”. Al respecto, ver MATÍAS RODAS, *El artículo 33° de la Constitución de la provincia Presidente Perón. Doble voto sindical: orígenes, discusión y puesta en práctica* (tesis de maestría inédita), Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2019.

⁴⁵ Diputado por Capital Federal, Unión Cívica Radical, 1952-1955.

Cámara, reclamando el remedio federal. En el primero de estos ex territorios se crea una legislatura de tipo corporativo fascista, y en ambos una justicia de clase incompatible con nuestro ordenamiento jurídico-institucional. En esas constituciones provinciales se destruye el régimen de igualdad ante la ley, se crean fueros personales y se sancionan privilegios para ciertos grupos sociales, en pugna con la Constitución Nacional⁴⁶.

C- LOS RECURSOS ECONÓMICOS Y LA SUSTENTABILIDAD DE LOS TERRITORIOS CONVERTIDOS EN PROVINCIAS

A lo largo de todos los debates, tanto los diputados peronistas como los de la oposición se encargaron de mostrar y demostrar que los territorios nacionales tenían sobrada capacidad económica para afrontar la vida autónoma de provincias. La provincialización implicaba que el Estado Central dejaría de administrar económicamente a las nuevas provincias, serían ellas mismas las que deberían solventarse por medio de sus recursos y los impuestos. Así lo señalaba el diputado conservador Reynaldo Pastor⁴⁷, en el debate de 1951:

no es solamente un reconocimiento de aspiraciones y derechos. Es también una reforma substancial en el régimen financiero general de la República. Desde el momento que las gobernaciones vayan adquiriendo la jerarquía de provincias, irán planteándose las formas de una nueva distribución de los recursos y de las finanzas que la Nación ha encontrado en la capacidad productora y en el esfuerzo por esas poblaciones⁴⁸.

En esta tónica, en 1953 el diputado radical Nudelman afirmaba que en aras del federalismo, los recursos económicos de las nuevas provincias debían pertenecer a ellas y ya no más al Estado Central:

las fuentes de riqueza y de la tributación, así como todos los elementos que posibilitan el desenvolvimiento autónomo de una entidad política, deben estar fundamentalmente en manos de las respectivas provincias, o sea, que el centralismo y la absorción que por virtud de las leyes de unificación de impuestos y la creación de otros gravámenes de los llamados directos han venido a traer una supeditación de las actuales provincias hacia el organismo federal, no signifique un detrimento para el adelanto y el progreso que todos deseamos a las nuevas provincias que se incorporan en el ámbito federal⁴⁹.

Sobre los recursos económicos de las flamantes provincias, un aspecto central en la discusión parlamentaria tuvo que ver con el pasaje de las tierras fiscales desde la

⁴⁶ DSCD, 1953, p. 2445.

⁴⁷ Diputado por San Luis, Partido Demócrata Nacional, 1948-1952.

⁴⁸ DSCD, 1951, p. 1721.

⁴⁹ DSCD, 1955, p. 526.

Nación hacia la provincia en el proceso efectivo de provincialización. Esta importancia era señalada por el diputado radical Rodolfo Weidmann⁵⁰:

uno de los aspectos esenciales involucrados en el proyecto de ley que estamos tratando es el que se vincula al traspaso, que se opera a raíz de la provincialización, de las tierras públicas de dominio nacional hacia las nuevas provincias (...). Ellas constituyen la mayor parte del territorio de las nuevas provincias y en la Patagonia casi las siete décimas partes de su extensión territorial⁵¹.

Al respecto, los diputados de la oposición temían que en el traspaso de las tierras de la Nación a las provincias hubiera malversación y tierras no declaradas. Para prevenir cualquier problema de este tipo, los legisladores del partido de gobierno esgrimieron que no serían las provincias las encargadas de la mensura de las tierras fiscales que pasarían a su dominio, sino que se encargaría dicha tarea a la Dirección Nacional de Catastro. Así lo exponía el diputado peronista J. Cornejo Linares⁵²:

los bienes de la Nación en los territorios son de dominio público o de dominio privado (...). Las tierras fiscales vienen a ser aquí una especie particular dentro del género de bienes privados y constituyen quizá la mayor proporción de los bienes que el Estado nacional transferirá a las nuevas provincias. (...) Éstas adquieren soberanía sobre todos los bienes que hasta entonces pertenecían a la Nación. Pero a los efectos de su entrega material, es que se fija el plazo de diez y ocho meses, tarea que deberá ser realizada por la Dirección Nacional de Catastro⁵³.

El pasaje de las tierras fiscales de la Nación a los territorios provincializados era un tema hasta tal punto importante, tanto para el peronismo como para la oposición, que en el debate por las provincializaciones realizado en 1955, la ambigüedad del artículo que estipulaba ese asunto provocó que los diputados peronistas y radicales coincidieran en modificarlo. Esto obligó a que el proyecto de provincialización, ya con media sanción del Senado, volviera a dicha Cámara para que fuese considerada y aprobada la modificación propuesta por Diputados. Al respecto, el diputado peronista 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.

⁵⁰ Diputado por Santa Fe, Unión Cívica Radical, 1952-1958.

⁵¹ DSCD, 1955, p. 526.

⁵² Diputado por Salta, Partido Peronista, 1952-1958.

⁵³ DSCD, 1955, p. 467.

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 propósito⁵⁴.

Tanto el peronismo como la oposición objetaron la redacción de ese artículo, juzgando que podría traer inconvenientes en el efectivo pasaje de las tierras de la Nación a las nuevas provincias. Por tanto, decidieron volver a redactar el artículo 10, siendo votado afirmativamente por la mayoría en la votación artículo por artículo en la Cámara de Diputados. De esa forma, el proyecto pasó con modificaciones a la Cámara de Senadores, donde fue aprobado.

D- LA CUESTIÓN DE LAS ELECCIONES Y LA REPRESENTACIÓN, EN PARTICULAR EN LA TRANSICIÓN

Por último, una cuestión de discusión a la luz del federalismo en ocasión de los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales, estuvo relacionada con las elecciones en las nuevas provincias y la representación, particularmente en la transición entre ser territorios y convertirse en provincias.

Una controversia muy fuerte tuvo lugar al respecto en el debate de 1951, ya que en aquel proyecto se establecía que La Pampa y Chaco, una vez convertidas en provincias, no tendrían representación parlamentaria hasta las elecciones de 1954, pese a tener lugar previamente las elecciones de noviembre de 1951. El peronismo argumentaba que esas nuevas provincias no podrían elegir delegados para la Cámara de Diputados porque ya no eran más territorios nacionales, pero tampoco podrían elegir Diputados y Senadores porque aún no estaría formado el gobierno provincial. Primero, la población debía elegir representantes para la Convención Constituyente provincial, luego elegir autoridades provinciales y recién después estaría en condiciones de elegir representantes legislativos. Pero para el bloque peronista, actuar de esa forma implicaría un perjuicio para una población que no estaba acostumbrada al ejercicio cívico, obligándola a votar y movilizarse tres veces en sólo siete meses, además, como aún no había gobierno provincial, debería llamar a elecciones el Estado Central, manteniendo el centralismo que se quería terminar.

Así, el diputado peronista Bagnasco señalaba que:

a la elección de senadores les caben todos los argumentos que he dado porque no son provincias

⁵⁴ DSCD, 1955, p. 467.

argentinas. Eso es lo fundamental. Con respecto a los diputados, ¿quién convoca? ¿Cómo hacemos jugar el artículo 42 de la Constitución? ¿Quién hará la convocatoria? ¿Quién presidirá la elección? ¿El gobierno federal? ¿Esos diputados que serían elegidos por los distritos de esa provincia en formación habrían sido elegidos bajo la égida del gobierno federal?⁵⁵.

Por estas razones, el peronismo juzgó contraproducente que las nuevas provincias eligieran diputados y senadores en las elecciones de 1951, y en el curso del debate, propuso en cambio mantener a esos espacios sin representación parlamentaria hasta las elecciones legislativas de 1954, siguiendo de ese modo la experiencia norteamericana.

Ante esto, las quejas de la oposición fueron inmediatas. Reclamaban que no podía dejarse sin representación parlamentaria por tanto tiempo a las nuevas provincias. Pero las distintas propuestas que hicieron no prosperaron frente al peronismo, como por ejemplo: que en las elecciones de 1951 La Pampa y Chaco eligieran delegados y que una vez sancionada la Constitución provincial pasaran automáticamente a ser diputados; o que eligieran diputados, que representan al pueblo y recién cuando estuvieran instaladas las autoridades provinciales se eligieran senadores, que representan a la provincia.

Por otro lado, respecto a las elecciones una vez dictadas las constituciones de las nuevas provincias, el diputado radical Pérez Martín⁵⁶ señalaba que:

el artículo 11 establece que una vez dictadas las constituciones bajo las reglas precedentes y comunicadas al Poder Ejecutivo dentro de los 90 días posteriores a esta comunicación, se convocará a elecciones. Conviene bien aclarar el alcance de este artículo, ya que hace a la esencia de la autonomía política que se declara para los territorios. Que no se vuelva a repetir con esto la limitación que existía en la Constitución de 1853, antes de las reformas de 1860, cuando establecía que las provincias, una vez dictadas sus respectivas constituciones, deberían someterla al examen del Congreso federal. No podría concebirse, desde luego, que estas nuevas entidades políticas tuvieran que someter sus respectivas constituciones al examen del Poder Ejecutivo de la Nación⁵⁷.

Nuevamente, la cuestión de la autonomía de la provincia frente a la Nación fue plasmada en el discurso de la oposición.

CONSIDERACIONES FINALES

⁵⁵ DSCD, 1951, p. 1170.

⁵⁶ Diputado por Santa Fe, Unión Cívica Radical, 1948-1952.

⁵⁷ DSCD, 1951, p. 1189.

En el presente artículo, intentamos mostrar que en los argumentos del peronismo y la oposición en los debates en torno a la provincialización de los territorios nacionales se fueron delineando conceptualizaciones divergentes del federalismo. Mientras que para la oposición el federalismo implicaba la autonomía de las provincias frente a la Nación, en virtud de que le cedieron al poder central sólo algunas facultades y mantuvieron el resto para sí; en tanto que, para el peronismo, si bien aquello era cierto, también había que considerar la existencia de un bien común nacional hacia el cual las partes componentes debieran contribuir. Para la oposición existía en última instancia una interdependencia entre Nación y provincias, mientras que el peronismo sostenía una primacía del todo sobre la parte, de la Nación sobre la provincia. Por esta razón, aquí se argumentó que, si bien peronismo y oposición coincidían en la necesidad de provincializar los territorios nacionales, tenían ideas contrapuestas sobre cómo llevarla adelante: el peronismo planteaba una provincialización de todos los territorios nacionales pero en forma gradual, mientras que la oposición optaba por una provincialización simultánea de todos los territorios que cumplieran el requisito demográfico de la ley 1.532.

No obstante esta diferencia, también encontramos similitudes entre el peronismo y el radicalismo (partido mayoritario de oposición y desde 1952 el único). Ambos reconocían en la provincialización una manera de afianzar el federalismo nacional, y coincidían en la centralidad revestida en la cesión de las tierras de la Nación a las nuevas provincias, como parte del proceso de conversión de los territorios a provincias.

Por último, en este artículo documentamos que la incorporación de los territorios nacionales al Estado federal difirió del proceso recorrido por las originales catorce provincias. Ellas preexistieron al Estado Central, mientras que los territorios fueron, como se ha visto, incorporados a un Estado Nacional ya conformado años atrás. Incluso, el propio nacimiento de los territorios nacionales como tales fue una creación del Estado ya conformado, en 1884.

En este sentido, nos resulta útil la conceptualización de Oszlak cuando estudia la formación del Estado-Nación argentino, es decir, el pasaje de múltiples espacios locales separados, las provincias, hacia la formación de un ámbito formado por las provincias y un órgano central, el Estado Nacional⁵⁸. Aquí, nosotros tratamos con un proceso exactamente inverso al estudiado por este autor, ya que la provincialización de los territorios nacionales implicó desandar lo nacional-público, que era el punto de llegada

en el estudio de Oszlak. Nuestra investigación nos lleva a un lugar distinto que su punto de origen, es decir, no hacia lo local-privado, que implicaría la ausencia de un órgano estatal central, sino hacia lo local-público. En otras palabras, nuestro punto de llegada presupone la redefinición del perfil del Estado-Nación al transformarse algunos de sus componentes, originalmente subordinados a él, a ámbitos con status de provincias autónomas; una unión federal, en el sentido que lo plantea Riker citado al comienzo de este trabajo, entre el Estado central y sus partes componentes que, a partir de las provincializaciones llevadas adelante durante el peronismo clásico, fueron en su totalidad provincias y no como hasta el momento catorce provincias y nueve territorios nacionales. En tal sentido, creemos que fue precisamente la novedad de este proceso lo que estimuló el debate entre los legisladores y conllevó a revisar las nociones heredadas sobre el federalismo y disputar sus sentidos. Así, aun cuando el oficialismo contaba con el número de legisladores suficientes para sancionar sus proyectos, el debate parlamentario mostró ser fecundo y estimulante.

⁵⁸ OSCAR OSZLAK, *La formación del Estado... op.cit.*