

La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958)

The delayed provincialization of Patagonia Argentina (1955-1958)

Martha Ruffini y Luis Blacha

Martha Ruffini es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -Centro de Estudios de la Argentina Rural- Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional del Comahue, Argentina
E-mail: meruffini@gmail.com

Luis Blacha es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -Centro de Estudios de la Argentina Rural- Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
E-mail: luisblacha@gmail.com

resumen

La transición de territorios nacionales a provincias, iniciada durante el peronismo histórico (1946-1955), se analiza a partir de un enfoque histórico-sociológico que privilegia las continuidades y rupturas de la transición, tomando como estudio de caso los territorios de provincialización tardía (1955): Formosa y las gobernaciones patagónicas.

Desde un enfoque basado en la sociología figuracional (Elias) y en la caracterización tridimensional del poder (Lukes) proponemos una periodización que da cuenta de las complejidades que atraviesa un proceso iniciado en un gobierno democrático —el peronismo histórico— pero que se desarrolla en el marco de la desperonización, proserpición y control estatal desplegados por la autodenominada “Revolución Libertadora”.

La gestación de las nuevas provincias resultó condicionada por la orientación impresa por el gobierno de facto, así como también por las dificultades institucionales y funcionales evidenciadas en las demandas de los interventores federales. Relaciones de poder asimétricas, objetivos divergentes y pretensión de homogeneización que desconoce tanto las peculiaridades regionales como las identidades locales, constituyen las variables de un proceso histórico de construcción provincial diferenciado y cuyo legado sobre la conformación socio-política de las nuevas provincias requiere aún ser debatido e interpretado.

palabras clave

transición / poder / provincias / peronismo

summary

The transition from national to provincial territory, begun during the Peronism (1946-1955), its analyzed from a historical-sociological approach which emphasizes the continuities and ruptures of the transition, taking as a study case the late provincialization of the territories (1955): Formosa and Patagonia's governorships.

From an approach based on figurational sociology (Elias) and three-dimensional characterization of power (Lukes) we propose a periodization that accounts the complexities that gets through a process initiated in a democratic government —the historic Peronism— but develops in the desperonización framework, prohibition and state control made by the self-styled “Liberating Revolution”.

The gestation of the new provinces was influenced by the guidance printed by the de facto government, as well as the difficulties evidenced in institutional and functional demands of the federal auditors. Asymmetrical power relations, conflicting objectives and claim of homogenization that ignores both regional and local identities, are the variables of a historical process of construction and whose legacy provincial differentiated on socio-political formation of new provinces still needs to be discussed and interpreted.

keywords

transition / power / provinces / peronism

Presentación

En nuestro país, el análisis de los procesos de transición a la democracia ha sido aplicado al pasaje del régimen dictatorial al democrático iniciado en 1983, advirtiendo e interpretando las dificultades para reinstaurar la democracia como sistema y como estilo de vida después de la represión, la desaparición y el avasallamiento institucional del Estado producido durante la Dictadura Militar (1976-1983). La aplicación de este concepto como modelo y horizonte de expectativa para explicar la salida de los autoritarismos fue característica de los debates en el interior de las Ciencias Sociales –fundamentalmente de la Ciencia Política– en la década de 1980 (Nun y Portantiero, 1989; Oszlak, 1984).¹

Pero si bien la idea de transición a la democracia forma parte de los análisis de los procesos históricos latinoamericanos de la década de 1980 y ha generado múltiples conceptualizaciones e interrogantes sobre los diferentes tipos de transición y la inclusión de la “*consolidación democrática*” en este proceso (Mazzei, 2011)², pensamos que es una noción que puede extrapolarse y aplicarse al estudio de otros procesos de cambio en los que se advierte la transición de un régimen a otro. Es el caso de la conversión de territorios nacionales a provincias que se produjo a mediados del siglo XX y que conllevó el pasaje de un régimen centralizado y con derechos políticos restringidos a un sistema político democrático y autónomo, con ciudadanos de derechos políticos plenos. Esta perspectiva teórica puede complementarse con la caracterización tridimensional del poder que realiza Steven Lukes (2007) quien destaca el carácter potencial y omnipresente como típico de las relaciones de poder. En el enfoque aquí propuesto, el poder incluye características de corte culturalista en el cual las interacciones entre gobernantes y gobernados se construyen utilizando los elementos culturales disponibles e históricamente acumulados.

El poder cobra, entonces, un carácter potencial acercándose a la perspectiva tridimensional del poder a la que cabe agregarle que se encuentra delimitado por la apropiación y resignificación de la cultura. El poder es una relación social de carácter omnipresente e indeterminado que debe interpretarse como “*una aptitud o capacidad de un agente o agentes, que puede ejercerse o no*” (Lukes, 2007: 67-68). Con esta perspectiva, aquellos aspectos “*ocultos*” del poder se incorporan al análisis al igual que ocurre con la posibilidad de que el poder no se “*presente*” y que los gobernantes no lo “*usen*” sin que ello implique cambios en la asimetría propia de toda relación entre gobernantes y gobernados a favor de los primeros.

A partir del proceso formativo del Estado argentino (1810-1853), las provincias autónomas conformaron la base del esquema republicano y federal consagrado en la Constitución Nacional de 1853/1860. Los espacios no organizados como provincias y bajo dominio indígena fueron considerados sucesivamente tierras nacionales (1862), gobernaciones militares (1872) y finalmente territorios nacionales (1884), organización centralizada de inspiración norteamericana normado por la ley orgánica de territorios nacionales N° 1532.³ En estos formatos sucesivos, el gobierno nacional se auto-asignó el control administrativo, político, económico y social de estos espacios que se convirtieron en verdaderos apéndices del Estado

nacional. Esta situación se mantuvo hasta la década de 1950, aún cuando la ley estipulaba taxativamente que la conversión en provincias debía realizarse una vez que el territorio alcanzara los sesenta mil habitantes, cifra que para principios del siglo XX varios territorios ya habían superado.⁴

Advertimos cómo estas modificaciones en el sector administrativo se relacionan con los distintos niveles de complejidad organizacional de la estructura burocrática estatal. La potencialidad del poder encuentra en la maquinaria estatal los fundamentos para aumentar el alcance de las decisiones políticas que son el trasfondo de la relación gobernantes-gobernados.

La larga historia territorial implicó no sólo la persistencia de espacios centralizados dentro de un Estado federal sino también de habitantes que portaban derechos políticos restringidos, ya que residir en los territorios los inhabilitaba –por incapacidad cívica– para ejercer plenamente la dimensión electoral de la ciudadanía política: elegir y ser elegidos.⁵ La asimetría propia de las relaciones de poder conlleva desigualdades adicionales en estos espacios geográficos que no cuentan con centros administrativos autónomos. La evolución de las prácticas sociales referentes a “*lo político*” se muestra fuera del “*tiempo*” que se promueve desde el gobierno central para espacios con mayor poder en tanto capacidad de decisión autónoma.

En este contexto, se incorpora al análisis la perspectiva figuracional que desarrolla, desde la sociología, Norbert Elias mediante los conceptos de psico y sociogénesis. Ambos actúan como trasfondo de las relaciones sociales, constituyéndose en un marco de certezas compartidas que generan un estado de “*normalidad*” de y para las prácticas políticas. En este estudio se incorpora a la perspectiva desarrollada por Elias una sociología más atenta a las relaciones de poder como parte constituyente de las relaciones sociales en espacios geográficos delimitados. Es un intento por combinar análisis de carácter macro social con estudios de corte micro. Norbert Elias propone analizar el entramado social a través de dos conceptos: la psicogénesis y la sociogénesis. En la primera, los cambios acontecidos a nivel individual tendientes a una mayor diferenciación social; mientras que la segunda refiere aquellas modificaciones de escala colectiva que posibilitan una mayor integración social. Ambos términos refieren a procesos dinámicos de continua construcción y reconstrucción que posibilitan un mayor control social, así como un autocontrol de las situaciones violentas. Refieren a la mayor predictibilidad de las interacciones sociales en tanto conforman un contexto de interacción que determina cómo los individuos se relacionan entre sí. A este “*trasfondo*” de lo social Elias lo define como interdependencia y lo entiende como “*una constelación de hombres recíprocamente entrelazados*” (Zabludovsky, 2007: 30) en mutua dependencia. A través de la interdependencia, la sociología figuracional puede observar en un momento histórico determinado y geográficamente delimitado la evolución de los procesos de socio y psicogénesis.

En 1946 el acceso del coronel Juan Domingo Perón a la presidencia de la Nación trajo aparejada una modificación sustancial en la organización del Estado y en su articulación con la sociedad civil a través de importantes cambios en la relación entre gobernantes y gobernados. En el marco del modelo de “*ciudadano*

integrado” en una comunidad organizada, el gobierno peronista decidió otorgar el derecho de voto a la mujer (1947) y a los habitantes de los territorios nacionales (1951-1955). Estas medidas significaron una ampliación sustancial de la ciudadanía política, concepto que cobró una entidad particular al constituir uno de los escenarios de legitimación del peronismo naciente. Se intentó poner en sintonía las prácticas políticas de estos espacios con aquellas desarrolladas en el resto de la Argentina.

La llamativa perdurabilidad de principios basados en la inferioridad e incapacidad cívica y hasta biológica, que fueron argumentados para justificar la exclusión política, había cristalizado –en el sentido arendtiano– en una situación de marginalidad de larga data. La decisión de inclusión política impulsada por el peronismo obturó una larga etapa de exclusión de vastos segmentos de la población que habían quedado en los bordes del sistema y cuya incorporación permitiría ampliar notablemente el padrón electoral y volcarlo decisivamente en favor del justicialismo. Como advertimos, se producen modificaciones en el fundamento de las relaciones de poder que conllevan un cambio de escala en relación con las actividades estatales y en la intensidad de las interacciones de los gobernantes para con los gobernados.

Se superó una ciudadanía limitada que sugiere una estrategia de “*cerrazón*” por parte de los distintos elencos gubernamentales para con estos individuos. El sociólogo inglés Frank Parkin conceptualiza el término weberiano de “*cerrazón*” como las estrategias defensivas que utiliza el grupo que controla un recurso considerado como preciado para regular el acceso a esos bienes (reales o simbólicos). Esta perspectiva puede asemejarse al concepto bourdiano de *campus*, aunque Parkin presta especial atención a las acciones de los gobernados para superar esta “*cerrazón*” a través de estrategias de solidarización que cuestionan –aunque no eliminan– la asimetría de las relaciones de poder (Parkin, 1974).

En el caso de los Territorios Nacionales, el peronismo histórico (1946-1955) los incorporó a la Nación mediante un proceso gradual que incluyó acciones simultáneas de peronización y difusión de la estructura partidaria justicialista así como de impulso a la participación de la mujer en la actividad política. En la reforma constitucional de 1949, los habitantes de los territorios fueron habilitados como electores de la fórmula presidencial y en 1951 la sanción de una nueva ley electoral introdujo representantes parlamentarios con voz pero sin voto. En ese mismo año se crearon las provincias de Chaco y La Pampa y en 1953 se provincializó Misiones. Estas provincias pudieron reunir sus convenciones constituyentes y elegir sus autoridades. Estas acciones estatales fueron en paralelo con las prácticas políticas que promovió el peronismo y que se diferenciaban notoriamente del fraude electoral que llevó a cabo el Estado intervencionista de los años 1930-1943.

En el caso de Formosa y los territorios del sur del país –Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz– la provincialización se produjo en el último año del gobierno peronista (1955) mediante la sanción de la ley N° 14.408 del 15 de junio. La ley estipulaba que Formosa, Neuquén, Río Negro y Chubut serían convertidos en provincias conservando por el momento su denominación original. En Santa Cruz su

territorio pasó a formar parte de la “*Provincia Patagonia*”.⁶ Una vez sancionada la ley, se dieron los primeros pasos para organizar las nuevas provincias. Pero pocos meses después, en septiembre de 1955, el presidente Perón fue derrocado por un golpe cívico-militar. La instalación efectiva de las últimas provincias creadas por el peronismo quedó en suspenso hasta las elecciones de gobernador realizadas en 1958. A la incertidumbre que conllevaba la caída del peronismo, en estos territorios debía ponderarse también aquellos que influían profundamente en el modo y la forma en que se constituían los canales políticos formales.

Consideramos que el abordaje de la transición a provincia de los territorios del sur (1955-1958) resulta fundamental para la comprensión de la inserción, muchas veces diferenciada, de las nuevas provincias en el esquema político nacional federal.⁷ El interrogante acerca del legado del período territorial sobre la estructura político-social de las nuevas provincias y las configuraciones identitarias, la modalidad de ejercicio del poder y construcción de la ciudadanía política desde el Estado provincial y la sociedad civil, debe analizarse partiendo de la etapa de transición, en la que se moldearon los rasgos de las nuevas provincias. No sólo durante este período se reorganizaron o instalaron partidos políticos sino que se produjeron desplazamientos y reposicionamientos en el interior de las fuerzas políticas que incidirán sobre la gestión de los primeros gobernadores electivos. Los elementos culturales, en tanto interacciones que conforman estrategias para superar la “*cerrazón*” que el gobierno central impone a estos ciudadanos “*limitados*”, persisten y moldean las prácticas sociopolíticas luego de la caída del peronismo y en el momento clave de la constitución de las instituciones políticas formales con alcance provincial.

La relación peronismo-territorios nacionales del sur en la antesala de la provincialización ha sido trabajada a partir de las investigaciones realizadas por los cientistas sociales: desde las características generales del proceso de ampliación de la ciudadanía política (Ruffini, 2007, 2005), su imbricación con la idea de Nación y los rasgos que asumió el peronismo en los territorios de Río Negro y Neuquén (Rafart y Mases, 2003), Santa Cruz (Bona y Vilaboa, 2007; Macor y Tcach, 2003). Por su parte, la provincialización de Formosa ha sido trabajada desde una mirada crítica centrada en la participación popular y su relación con la cuestión identitaria y el partido peronista. (Alucín, 2005; Beck, 2001).

La etapa transicional, si bien ha merecido algunos análisis vinculados con territorios específicos como Neuquén (Blanco, Gentile y Quintar, 1998; Chávez de Watkins, 1985) o Río Negro (Iuorno, 2007; Entraigas, 1991), presenta una definición insuficiente de los alcances y desafíos concretos que presentó la transición y los rasgos comunes que presentaron las gobernaciones sureñas durante este proceso, las relaciones entabladas y objetivos compartidos.

En este artículo nos centraremos en la etapa transicional atravesada por los territorios del sur, elección fundada en que el conjunto de gobernaciones sureñas porta un trayecto histórico similar y diferenciado del Estado nacional y de los restantes territorios nacionales. Como colectivo formó parte del dominio jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires (1820-1878), integró posteriormente la gobernación

de la Patagonia bajo la dependencia del Estado nacional (1878-1884) y en 1884 esta gobernación fue fragmentada en cinco territorios nacionales: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Es nuestro objetivo analizar cómo se produjo el pasaje de territorios a provincias, que modalidades asumió y que rasgos compartidos o distintivos presentaron las cuatro nuevas provincias patagónicas. Asimismo procuraremos caracterizar esta transición desde los debates teórico-conceptuales y su aplicación efectiva para la Patagonia Argentina. Se propone una perspectiva de la teoría social amplia que permita tanto la caracterización como el análisis de este proceso histórico fundante de la administración política y la constitución de los medios administrativos del Estado provincial. La Sociología, Psicología y Ciencia Política aportan elementos teóricos centrales que posibilitan este análisis de las relaciones de poder como un aspecto fundacional de los territorios nacionales, en un período de transición en la historia política argentina en la escala nacional y federal de su estructura administrativa.

La provincialización incompleta y la idea de transición

En 1955 un nuevo golpe militar lesionó la democracia argentina y provocó el derrocamiento del presidente Juan Domingo Perón. A partir de ese momento la alternancia entre militares y civiles cuestionó la legitimidad del sistema y tradujo la política del “*juego imposible*” característica del período y reveladora del “*empate hegemónico*” entre las fuerzas en pugna. Se produce una ruptura en la “*normalidad*” que el Estado intervencionista de los años treinta intentó construir conllevando una multiplicación de las funciones administrativas y una complejización de las relaciones de poder. Esta “*normalidad*” es producto de la construcción y reconstrucción que suponen las interacciones sociales compartidas que se desarrollan regularmente a lo largo del tiempo y que tienen lugar en un espacio determinado, tal como propone Norbert Elias.

Los nuevos vectores de la política manifestaron la intencionalidad de refundación de la democracia mediante la reforma del orden político y la erradicación del peronismo de la vida política, social y cultural argentina. Las herramientas utilizadas fueron la desperonización y la proscripción legal del justicialismo como marco para la política de disolución de la identidad peronista impulsada por los gobiernos de facto de los generales Eduardo Lonardi (1955) y Pedro E. Aramburu (1955-1958). Los elementos culturales jugaron en estas transformaciones un papel destacado en un doble sentido: sólo a través de su resignificación es posible el cambio y no es posible ningún tipo de ruptura por fuera de ellos.

La cultura es caracterizada en este trabajo desde la perspectiva amplia que desarrolla Sigmund Freud quien la define como “*la suma de las producciones e instituciones que distancian nuestra vida de la de nuestros antecesores animales y que sirven a dos fines: proteger al hombre contra la Naturaleza y regular las relaciones de los hombres entre sí*” (Freud, 1999: 83). Esta caracterización tiene consecuencias psicológicas como sociales en tanto se convierte en el telón de fondo de las acciones sociales en un período histórico delimitado. A través de la cultura se establece un marco de certezas basado en un ideal de justicia que una vez

establecido un orden jurídico, éste “*ya no será violado a favor de un individuo, sin que esto implique un pronunciamiento sobre el valor ético de semejante derecho*” (Freud, 1999: 88). Con esta seguridad se desarrolla el superyó como cénit de la internalización de la norma social y fundamento último de toda relación de poder. La sociología figuracional, por su parte, propone una perspectiva que supone un mayor grado de indeterminabilidad de lo social a través de la perspectiva no evolutiva propia de la psico-sociogénesis como proceso en constante dinamismo.

A través de los elementos culturales compartidos, disponibles en un tiempo y un espacio delimitado es que puede interpretarse a la organización social como reflejo de las relaciones de poder cuya asimetría sólo es posible mediante el uso de esos elementos culturales. El carácter “*normal*” referente a la actividad política supone una reelaboración de ciertas prácticas para que cuestionen la posición de privilegio de la minoría gobernante y se integre, a la vez, dentro de los canales de interacción que promueven los procesos de psico y sociogénesis. Tanto las reformas promovidas por el Estado planificador y dirigista como aquellas que intentan despersonar a la sociedad argentina comparten un uso “*creativo*” de los elementos culturales disponibles a través de su apropiación y resignificación.

Dichos elementos integran la asimetría propia de las relaciones entre gobernantes y gobernados que acerca la propuesta del neomaquiaveliano Gaetano Mosca con su concepto de “*fórmula política*” como fundamento del orden social. Para este autor italiano la clase política fundamenta su lugar de privilegio a través de una “*fórmula*” compartida con los gobernados que se cristaliza en principios abstractos que justifican su posición de privilegio y es precisamente a través de los elementos culturales disponibles que puede constituirse este fundamento de la asimetría de las relaciones de poder. Las continuidades y los cambios pueden, por lo tanto, analizarse como disruptivos o inherentes a las relaciones de poder establecidas cuando interactúan con la fórmula política confirmándola o demostrando su pérdida de capacidad explicativa.

El quiebre institucional de 1955 produjo un paréntesis en la organización del formato institucional de las provincias patagónicas. En 1957 fueron convocadas las elecciones para la Convención Constituyente que debía definir el estatuto jurídico de las nuevas provincias. En febrero de 1958, en consonancia con las elecciones nacionales, se realizó la votación de gobernadores provinciales. Estas continuidades y rupturas en la “*normalidad*” de las interacciones sociales de carácter político se definen, indefectiblemente, por su relación con los procesos de psico y sociogénesis y su apropiación de los elementos culturales.

Entre 1955 y 1958 el gobierno de la autodenominada “*Revolución Libertadora*” operó sobre estos espacios territoriales, propició su despersonación, produjo la separación de sus componentes justicialistas y el desplazamiento de los elencos gobernantes mediante persecuciones políticas y limitaciones severas de las libertades públicas. A la par de esta coyuntura política, se fueron delineando –lentamente y con sucesivos avances y retrocesos– los rasgos institucionales de las nuevas provincias. Las relaciones de poder imperantes suponen límites a los cambios sociales que la clase gobernante intenta imponer. En este sentido la fórmula política

teorizada por Gaetano Mosca delimitaría las chances de que se concreten cambios sustanciales que conlleven una modificación sustancial de la estructura social y sus instancias administrativas (Mosca, 2002).

Como ya mencionamos, la idea de “*transición democrática o transición a la democracia*” fue utilizada para explicar el pasaje de un régimen autoritario a un régimen democrático. Pero la transición como concepto en sentido estricto nos habla de un momento de cambio, un intervalo entre dos situaciones estables y diferentes. (O’Donnell y Schmitter, 2010). Alude a los pasos que deben darse desde un punto de partida hasta un punto de llegada y contiene en sí las dificultades, riesgos y dilemas que debe enfrentar dicha transición. Si la transición es de carácter político, conlleva transformaciones en los valores, las normas y las reglas del juego político, plantea inclusiones y modificaciones en las prácticas e instituciones. Deben incorporarse al análisis teórico las relaciones de poder así como los elementos culturales compartidos para contextualizar estos pasajes y delimitar su alcance dentro del desarrollo inherente a los procesos de psico y sociogénesis.

Si la transición en su sentido lato significa un periodo de cambio entre dos situaciones estables podemos afirmar que entre el punto de partida –la situación territorial– y el punto de llegada –la efectiva vigencia de la autonomía provincial– el pasaje de territorios nacionales a provincias iniciado durante el peronismo, se realizó a nivel general en tres momentos diferentes: a) provincialización de Chaco y La Pampa (1951); b) provincialización de Misiones (1953) y c) provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Patagonia (1955). En las dos primeras instancias las tres nuevas provincias pudieron reunir sus convenciones constituyentes y elegir sus autoridades, iniciando un trayecto provincial que fue interrumpido por el golpe de 1955. Si bien estos procesos han sido cuestionados por el contenido de las constituciones dictadas⁸, es cierto que gran parte de la transición de estos territorios se hallaba prácticamente finalizada para 1955.

La situación del tercer grupo de territorios convertidos en provincias presentó no sólo una transición diferenciada en el tiempo, alcances y modalidad del resto del elenco territorial sino también heterogeneidad en el interior de la etapa transicional, con sub-etapas diferenciadas vinculadas con los cambios dentro del Estado nacional durante el período de facto 1955-1958. Al dinamismo propio de la transición debe sumársele la incertidumbre de un cambio en el fundamento de las relaciones de poder luego de la caída del peronismo. A este grupo puede caracterizarse como realizando una doble transición nacional y, a la vez, provincial. En el desarrollo y constitución de las instituciones políticas provinciales se harán presentes estas perspectivas de singular incertidumbre por partida doble que se reflejará en las relaciones de poder y en todas las interacciones sociales producidas en ese territorio. El atributo de incertidumbre transforma a los procesos de psico-sociogénesis en herramientas destacadas de análisis por su énfasis en cierto grado de incertidumbre propio de las acciones sociales.

Al disponerse la provincialización, los territorios del sur presenciaron el final del largo período de centralización iniciado en 1884. Hasta 1955 carecieron de gobierno propio y vieron cercenada la posibilidad de asumir iniciativas fuera del control

y la atenta mirada del poder político central. Su población había sido considerada ciudadana en lo atinente a sus deberes pero no en cuanto a los derechos políticos, vedados para las instancias electorales nacionales y ejercidos en forma discontinua y controlada en los escasos municipios electivos de los territorios del sur.⁹

El sistema político del “*republicanismo tutelado*” (Ruffini, 2007)¹⁰ imbuido de un centralismo absorbente, caracterizó las relaciones de poder entre el Estado nacional y los territorios durante casi setenta años. El mantenimiento del orden y la difusión de principios de nacionalidad mediante el Ejército, la educación y la Iglesia como sustrato ideológico de la dominación había sido parte de un intento de homogeneización de la sociedad que en muchos aspectos preanunciaba los rasgos más distintivos de los períodos de facto, fundamentalmente la dictadura militar-institucional de 1976. Se intenta moldear los procesos de psico y sociogénesis en una dirección determinada en un ámbito delimitado, pero estos límites no incluyen a los elementos culturales disponibles que permiten el establecimiento de interacciones sociales de alcance local y nacional con sus consiguientes relaciones de poder. La interacción entre el territorio nacional y el Estado debe enmarcarse analíticamente dentro de la tensión entre la cerrazón y la socialización.

La creación de una provincia implicaba un giro radical en la organización. Asumir la potestad provincial era abandonar el control estatal, elegir libremente sus autoridades, darse su propia constitución y con ella diseñar el Estado y planificar su presente y el rumbo futuro. La asimetría de esta relación de poder encarna en el Estado nacional al monopolio del reconocimiento legítimo que permita (o impida) la constitución de una provincia; limitando las estrategias del territorio nacional para superar adversidades y diferencias con respecto a otras áreas del país.

Esta es la transición de los territorios a provincias expresada en sentido estricto, o sea el pasaje del “*republicanismo tutelado*” a la autonomía provincial en sus diferentes fases: descomposición del régimen anterior, instalación y consolidación del nuevo régimen político-institucional. Pero en el caso de los territorios de provincialización tardía esta etapa transicional no presenta linealidad ni homogeneidad en sus objetivos, modalidad de organización y relaciones de poder, dado que se halla atravesada sucesivamente por el final del peronismo histórico y por el gobierno militar, que contiene a su vez dos gobiernos con un ejercicio del poder con matices diferenciados: el gobierno del Gral. Eduardo Lonardi (1955) y el gobierno del Gral. Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958). Dada la peculiaridad de la organización territorial, la transición a la democracia presentaría sólo uno de los rasgos que se le asignan a estas etapas: la creación de un espacio institucional nuevo, no preexistente que reemplazaba al régimen anterior y acentuaba la democracia como estilo de gobierno y de vida, como el lugar adecuado para la solución de los conflictos y diferencias (Landi, 1984).¹¹ Este rasgo constituyó el horizonte de expectativa de los habitantes del sur que aparece como objetivo final de la etapa transicional. Un límite a las relaciones de poder que influye en la disponibilidad de los elementos culturales a la vez que sólo ellos pueden plantearse y desarrollar acciones sociales que produzcan cambios durables en la estructura administrativa local.

Podemos decir que la etapa final de la transición comienza con las convenciones constituyentes y se concreta con la instalación de las primeras autoridades electivas en 1958, conjuntamente con el restablecimiento de la “*democracia restringida*” que pondrá en marcha un núcleo básico de instituciones que definirán los rasgos de los nuevos Estados provinciales e iniciarán la etapa de consolidación democrática (Garretón, 1991). Dadas las características de inestabilidad política, proscripción electoral y democracia restringida de la etapa abierta en 1958 con la asunción al gobierno nacional de Arturo Frondizi (1958-1962) no podemos indicar el momento preciso de la consolidación democrática, limitándonos en este artículo a reflexionar acerca de los rasgos asumidos por la etapa transicional atravesada por las provincias patagónicas.

Éstos reflejan relaciones de poder en las que gobernantes y gobernados están constituyendo con su accionar un marco de normalidad a fin de canalizar las acciones vinculadas con lo político. A esos esquemas de pensamiento de escala local, los procesos de socio y psicogénesis les aportan medios y perspectiva nacional a las interacciones cotidianas de los territorios nacionales. La transición plenamente democrática no puede desarrollarse sin una ciudadanía plena y una estructura administrativa moderna y con verdadera escala nacional.

Estos motivos nos llevan a complejizar el abordaje para considerar la transición de los territorios del sur en sus matices y desplazamientos de contenido y objetivos. Consideramos que resulta ineludible periodizar la transición y reconocer la complejidad de un proceso que iniciado en un gobierno democrático, se desarrolló en su mayor parte en un gobierno de facto o sea que el vector de la transición fue inducido, orientado por las políticas emanadas de ese gobierno y con sub-etapas cuya articulación y rasgos de continuidad debemos interpretar.

El peronismo y el inicio de la transición

La transición patagónica parte de un momento histórico preciso: el gobierno del peronismo histórico. Se inició formalmente con la sanción de la ley 14.408 (1955) que creó cuatro nuevas provincias en el sur y en Formosa; pero su antecedente normativo más inmediato fue la modificación en la organización territorial vigente desde 1884 mediante la gradual concesión de derechos políticos a sus habitantes a partir de 1951 y la sanción de una nueva ley orgánica (1954) (Maeder, 2001; Favaro y Arias Bucciarelli, 2001, Leoni de Rosciani, 2001). El poder central intenta sincronizar las interacciones producidas en estos espacios de ciudadanía con los que se desarrollan en el resto del país y que logran una mayor adaptación a aquellos esquemas organizacionales que promueven los procesos de psico-sociogénesis imperantes. Además, esta situación se produce en sincronía con las acciones del Estado dirigista del peronismo que supone una mayor participación –sea real o meramente discursiva– de los gobernados en el fundamento de las relaciones de poder (Girbal-Blacha, 2011; Zanatta, 2009).

Esta transición tuvo –en forma similar a los restantes territorios nacionales– antecedentes políticos. El proceso impulsado por el peronismo tradujo los cambios en la matriz de relación entre el Estado y la sociedad y en la mediación partidaria,

generando una nueva cultura política (Segovia, 2007). Bajo ese prisma podemos aseverar junto con otros autores que el peronismo inició en los territorios una primera transición hacia formas organizativas de la política, previo a decidir su conversión en provincias autónomas (Bona y Vilaboa, 2007). Esta modalidad organizativa y de penetración del aparato estatal peronista en los territorios podemos verla también como una transición preparatoria de su futuro advenimiento como provincias. La propia planificación peronista necesitaba de una administración moderna que dinámicamente pudiera adaptarse a los cambios producidos y transformar las decisiones políticas en hechos.

En los territorios del sur, esta primigenia transición política se visualizó claramente en enero de 1955. En forma previa a la sanción de la ley 14.408, el peronismo había preparado el cambio transformando a los gobernadores en “*comisionados federales*” con el objeto expreso de facilitar la transición al nuevo régimen. Se dispuso entonces mantener las denominaciones originales de las provincias hasta la reunión de la Convención Constituyente. Una vez sancionada la ley de provincialización, estos comisionados fueron confirmados en sus cargos y se dispuso simultáneamente la caducidad de las autoridades comunales electas en 1954.¹² La potencialidad del poder se incrementa con la modernización administrativa que permite una aplicación de los elementos culturales disponibles y una resignificación de la adaptación de esquemas organizacionales que se inserten y reflejen las relaciones de poder imperantes.

En julio de ese año se solicitó a los comisionados que estudiaran y propusieran medidas para instalar la burocracia ministerial provincial diseñada en tres carteras –Economía, Asuntos Sociales y Gobierno–, organizar la administración y la justicia local, y analizar una cuestión que pronto se revelará como compleja y fuente de tensión permanente entre los nuevos gobiernos y la Nación: el traspaso de las oficinas nacionales a la provincia.¹³

En el pasaje de territorios a provincias durante el peronismo advertimos la temprana utilización del concepto de “*transición*” para definir los rasgos que debía asumir la aplicación de la ley recientemente sancionada. Para el ministerio del Interior la transición era parte ineludible de la organización del Estado Provincial.¹⁴ La función de los comisionados era fundamentalmente la de facilitar y preparar la transición, estudiar las necesidades y proponer medidas de solución.¹⁵ En la práctica los comisionados federales estuvieron muy poco tiempo en sus cargos y alcanzaron a tomar medidas organizativas que fueron derogadas por el régimen de facto instalado desde septiembre de 1955. La incertidumbre nacional se agravó en este ámbito local, inmerso en pleno proceso fundacional de sus estructuras administrativas con status provincial.

La segunda etapa: la Revolución Libertadora

El concepto de “*transición*” se retomó con un sentido diferente a partir del golpe cívico-militar de 1955. Se utilizó no sólo para justificar el quiebre institucional que según afirmaban “*generaría una democracia verdadera*” (Ponza, 2010; Spinelli, 2005) sino también para definir la situación de los ex territorios nacionales que,

por imperio de la ley, habían sido declarados provincias. En un ámbito territorial en el cual las instituciones administrativas provinciales estaban por “*construirse*” pareció ser más sencilla la “*desperonización*” que la clase política intentó llevar adelante, pues las prácticas cotidianas no habían cristalizado en estructuras administrativas estatalmente reconocidas. La “*transición*” también puede interpretarse como una oportunidad de demostrar a la sociedad argentina estrategias superadoras del dirigismo planificador del gobierno derrocado, en un intento simultáneo de cambio y consolidación.

Como efecto inmediato del golpe de 1955, las provincias del sur vieron suspendida la aplicación de la normativa que pautaba la organización provincial e invalidadas las medidas tomadas por los comisionados federales. La creación del andamiaje normativo del Estado provincial –constitución y leyes– fue colocada en un paréntesis de incierta duración que, sin embargo, no impidió la puesta en marcha del aparato institucional-burocrático bajo la impronta del régimen militar.

Las relaciones de poder durante esta etapa denotan continuidades y rupturas con el período precedente cuya interpretación supone la elaboración y reapropiación de los elementos culturales para dar respuesta y significado a las acciones sociales que se desarrollan. En este período de incertidumbre la relación entre gobernantes y gobernados necesita de una rápida puesta en “*escala*” de los alcances que la potencialidad del poder puede desarrollar a través del Estado. El aparato administrativo, en este caso de carácter provincial, se convierte en una pieza central de la penetración de las interacciones “*nacionales*” referidas al poder político en el ámbito local.

El gobierno de facto modificó la ley 14.408 y mediante el decreto-ley del 2 de noviembre de 1955 creó la provincia de Santa Cruz y el 28 de febrero de 1956 constituyó el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Desaparecía así la provincia Patagonia y Santa Cruz recuperaba su denominación original como una forma de “*desperonizar*” los proyectos institucionales incipientes, a la vez que se intentaba dar lugar al surgimiento de nuevos marcos de “*normalidad*” para encauzar formalmente las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los comisionados federales fueron desplazados de sus ámbitos institucionales, siendo encarcelados y acusados de producir irregularidades en el manejo de los fondos públicos.¹⁶ Éstos eran los actores que desarrollaban las políticas peronistas y, una vez fuera de la arena política pública, se procuró dar celeridad al intento de abrupta desperonización.

La nueva figura que accedió al mando provincial fue la del Interventor Federal, que obraba como un verdadero gobernador militar, de manera muy similar a los que habían gobernado los territorios durante sus primeras décadas. Sus facultades eran mínimas y actuaban como simples delegados del gobierno provisional. Ejemplifica el carácter de transición que impera a nivel nacional con sus implicaciones potenciadas en el territorio de la futura provincia. Este carácter transicional delimita la potencialidad de las relaciones de poder restringiendo el alcance de las interacciones entre gobernantes y gobernados.

Producto del quiebre institucional de 1955, la gestación de elementos para una futura autonomía provincial nació condicionada por la restricción de libertades

propias de un gobierno ilegal. La participación de la sociedad en este proceso se realizó sin el justicialismo, fuerza política proscripta y objeto de la desperonización impulsada por el régimen de facto.¹⁷ Se conformó un clima de excepción en las prácticas políticas “normales” por la exclusión de sus canales formales del actor político con mayor apoyo popular. El carácter fundacional de la organización administrativa se vio condicionado por los cambios en el gobierno central, desgastando aquellos elementos abstractos y concretos que conformarán su fórmula política como fundamento de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Las interacciones entre estos actores se enmarcaron dentro de una estructura organizacional endeble que minimizó las implicaciones de amplio alcance geográfico así como las posibilidades de trascender en el tiempo. El Estado nacional vio limitada la potencialidad de su poder en un contexto de decisiva importancia política.

El gobierno de la autodenominada “Revolución Libertadora” consideraba que la instalación efectiva de las nuevas provincias debía postergarse y retrotraer la situación a la en que se hallaban antes de 1955, ya que no estaban dadas las condiciones para propiciar ninguna medida que implicara sesgos autonómicos en espacios que no sólo habían carecido de decisión política propia sino que además habían demostrado la adhesión al justicialismo en las elecciones de 1951 y 1954. Fue un intento por cooptar los procesos de psico y sociogénesis para encauzar en un sentido definido las relaciones de poder y evitar que permitan un retorno a los esquemas sociopolíticos instaurados por el peronismo. En ese sentido la conversión efectiva de los territorios en provincias –su organización– se hallaba en una etapa transicional, concepto que sirvió para justificar la deliberada dilación en la transferencia de oficinas nacionales al Estado provincial como veremos más adelante.

A poco de asumir, el gobierno provisional y el ministerio del Interior convocaron reuniones con los interventores federales de las nuevas provincias. En ellas no sólo se trabajaban cuestiones de carácter político emanadas de las autoridades nacionales sino también aspectos vinculados con el partido proscripto, el movimiento obrero y los medios de prensa. La seguridad y el orden aparecían como las premisas básicas del régimen de facto para encauzar y definir las relaciones de poder sin producir mayores cambios en un contexto donde no existía un marco de certezas unívocas y compartidas (Melón Pirro, 2009).

En la primera conferencia, y en consonancia con los lineamientos expresados en el Informe del presidente Lonardi de octubre de 1955, se plantearon las normas políticas y de gobierno para encarar la Revolución en las que se priorizaba la eliminación de las bases que habían sustentado el régimen depuesto.¹⁸ Se anunció la creación de una Junta Consultiva Nacional de carácter asesor integrada por fuerzas representativas de diferentes corrientes de opinión. Se sugirió replicar esta organización en las provincias mediante el nombramiento de esas juntas consultivas de los gobiernos provinciales intervenidos. En ellas debían participar lo que llamaban “*fuerzas políticas democráticas*”, intento de cooptación de expresiones políticas con cierto grado de afinidad que se verían así vinculadas con el régimen de facto y que obrarían como verdaderos agentes de desperonización que

implicarían una reconstrucción acelerada (y artificial) de los procesos de psico y sociogénesis, para moldear los esquemas de percepción en un sentido tal que transformaran en socialmente “tolerables” las medidas que desde la cúpula estatal se intentaban desarrollar.¹⁹

Las diferencias en concepciones vinculadas con el ejercicio del poder, las relaciones con los partidos políticos y la rivalidad política entre Lonardi y Aramburu –sostenido por el Comandante de la Marina Isaac Rojas– afectaron el funcionamiento de las Juntas Consultivas que fueron modificadas en su composición al asumir Aramburu. Según Graciela Iuorno, en Neuquén las tensiones entre Lonardi y Aramburu motivaron el nombramiento sucesivo de tres interventores en un corto lapso (Iuorno, 2007: 396). En un contexto con instituciones políticas endebles, las certezas compartidas se volvieron escasas y las acciones sociales encontraron serias limitaciones que conllevaron un cuestionamiento de la potencialidad del poder a través de los planteos que se realizaron a sus representantes.

En otras reuniones, como las de junio de 1956 se plantearon cuestiones atinentes a la aplicación de la ley de provincialización. En ella el presidente Aramburu propuso a los interventores “mantener la más estricta prescindencia e imparcialidad con respecto a los partidos democráticos”, principios que fueron reafirmados en las conferencias de julio y octubre de 1957.²⁰ Se produce una tensión entre continuidades y cambios que denota una constante entre la actividad política nacional y los procesos políticos fundacionales a escala provincial.

En abril de 1957, por su parte, comenzaron a darse los primeros pasos para instalar las provincias. Se dictó el decreto de convocatoria a convenciones constituyentes en todos los ex territorios nacionales, incluso los de más antigua provincialización.²¹ El 28 de julio de 1957 se celebraron las elecciones de convencionales y antes de finalizar el año los territorios convertidos en provincias tenían su carta magna aprobada. Estos aspectos fundacionales muestran los límites a la potencialidad del poder como una continuidad ante la ruptura con el pasado que conlleva la transformación de un territorio nacional en provincia. El 23 de febrero de 1958 se realizaron las elecciones para gobernador de las nuevas provincias con el peronismo proscripto, la Unión Cívica Radical Intransigente se impuso sin dificultades en todos los ex territorios nacionales.

En los hechos, la transición había iniciado su etapa final. Veamos ahora que dificultades se advirtieron en este proceso.

La transición de los territorios a provincias: una cuestión compleja

Discursivamente el gobierno provisional promovió una cesión de poder y funciones a las provincias como “una aplicación del principio federal”. Esta expectativa no iba a resultar de fácil concreción producto de la propia situación transicional del gobierno nacional y del desarrollo de las prácticas contenidas y promovidas por los procesos de socio y psicogénesis.

En las diversas reuniones de interventores con el ministro del Interior Eduardo Busso, las premisas políticas del gobierno nacional se orientaban hacia una transición ordenada, cuya finalidad era mantener el orden y la seguridad.²² Pero los

interventores coincidían en afirmar que tropezaban con múltiples obstáculos para realizar la transición. La potencialidad del poder se ve severamente cuestionada cuando no logra adecuarse dentro de los valores que promueve la psicosociogénesis. Los cuestionamientos a las instituciones se producen a través del desacuerdo con las acciones que llevan a cabo sus representantes, lo cual supone límites a las decisiones políticas que podrían conllevar un estancamiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados; lo cual agrava aún más la inestable transformación institucional.

La falta de fondos públicos aparecía como una queja constante por parte de los interventores, profundizando aún más la inestabilidad del contexto institucional. Se les solicitaba poner en marcha la provincia pero carecían de partidas presupuestarias para ello: *“El único modo práctico de hacer efectiva la vigencia del régimen federal es no sustraer a las provincias los recursos necesarios para su desenvolvimiento y mucho menos a estas provincias que se hallan en vías de organización y que precisan crearlo todo. Si se retacean los medios, el proceso de transición sería interminable”*.²³ Los canales formales de la política son también los lugares por donde circulan y se distribuyen los fondos nacionales y ante la falta de éstos, el proceso fundacional perderá impulso al no lograr cooptar a nuevos miembros y no contar con aquellos elementos concretos de la fórmula política que se construyen a través de la acción directa entre gobernantes y gobernados. Si bien la respuesta del ministerio del Interior era siempre invariable —la provincialización es un hecho— en la práctica no se tomaron las medidas adecuadas para llevarla a cabo operativa y eficazmente.

En enero de 1956 el interventor de Formosa solicitó por nota una reunión de interventores de las nuevas provincias pero aparentemente no obtuvo respuesta. Simultáneamente el ministro de Economía de Neuquén Tte. de Navío Luis Scheuber envió una nota al ministerio del Interior comentando las dificultades para la aplicación de la ley de provincialización.²⁴ En abril de 1956 la iniciativa pasó al interventor rionegrino Gualberto Wheeler quien propició una reunión de interventores de las provincias del sur en la ciudad de Bahía Blanca (sudeste de la provincia de Buenos Aires). El objetivo era aunar criterios sobre las necesidades comunes de los territorios patagónicos y los problemas organizativos que la transición presentaba. Se propuso exponer por escrito el resultado de la reunión, especificando las dificultades advertidas bajo la forma de un memorial dirigido al ministerio del Interior.²⁵ Es un intento por dinamizar las relaciones de poder dentro de los límites que establece la cerrazón del accionar del aparato burocrático.

La reunión realizada en Bahía Blanca en abril tuvo un alto impacto periodístico, no sólo por la trascendencia del encuentro sino por el reclamo de los interventores, quienes no ahorran críticas al gobierno nacional.²⁶ En esta reunión los mandatarios solicitaron la adopción de medidas que permitieran aplicar la ley de provincialización. Hablaron de *“impostergables necesidades”* relacionadas con *“el abandono en que estuvieron las provincias sureñas”*. Se pidió expresamente la colaboración del Estado nacional con el envío de fondos y el aumento de atribuciones a los interventores para poder legislar sobre cuestiones impositivas,

asumir el control de las fuerzas de seguridad y realizar la organización educativa y judicial.²⁷

Con respecto a la solicitud de ampliación de atribuciones, en junio de 1956 se otorgaron a los interventores las facultades legislativas, eliminando la consulta previa al ministerio del Interior para casos vinculados con los fines revolucionarios, régimen constitucional, municipal e impositivo y legislación sobre juegos de azar y casinos.²⁸

Para organizar los ministerios hacía falta personal y partidas presupuestarias suficientes. La celeridad en las autorizaciones para la cobertura de vacantes que quedaban acéfalas largo tiempo obstaculizaba la marcha de la naciente administración. El interventor de Neuquén se quejaba reiteradamente de la carencia de personal y la imposibilidad de concretar un diseño institucional adecuado para la burocracia provincial. El problema de los fondos fue planteado en diciembre de 1955 al ministro del Interior quien prometió reforzar las partidas en dos millones de pesos para gastos de personal y dictar un decreto-ley de excepción dentro del esquema presupuestario nacional para las nuevas provincias.

El envío de fondos resultó exiguo: el 31 de julio de 1956 se transfirieron fondos para obras, adquisiciones y actividades de fomento en general. En julio de 1956 se transfirieron nuevos fondos para las provincias del sur y Formosa destinados a obras públicas, adquisiciones y actividades de fomento en general.²⁹ Algunos interventores como Gualberto Wheeler en Río Negro solicitaron ayuda económica a instituciones del medio –como el Colegio de Abogados– dada la insuficiencia de los fondos enviados desde la Nación.³⁰ Las provincias necesitaban recaudar y para ello los interventores crearon rápidamente las Direcciones Generales de Rentas e impulsaron la adhesión a la co-participación impositiva. Pero sin facultades impositivas, sin normas que regularan la co-participación y con fondos exiguos, la tarea resultaba impropia.

La cuestión de la tierra fiscal era otro problema de difícil resolución. El artículo 10° de la ley 14.408 disponía el pasaje de las tierras fiscales que aún retenía el Estado nacional a las nuevas provincias, medida que en 1957 aún no se había efectivizado. Los interventores solicitaron reiteradamente su adjudicación y el usufructo de su arrendamiento o venta como parte de la renta pública provincial.³¹ Criticaron acerbamente la manera en que el gobierno nacional dictó disposiciones sobre tierra pública –como el decreto-ley sobre tierras de 1956– sin consultar a los mandatarios provinciales.

Otro tópico frecuente en las reuniones de interventores era la cuestión de las oficinas nacionales radicadas en los ex territorios. La presencia de la gendarmería en zonas no fronterizas –criticada por los interventores– impedía que los gobernadores asumieran el control total de las fuerzas de seguridad. Ante el reclamo, en noviembre de 1956 se dispuso el cese de funciones policiales de la gendarmería nacional en las provincias del sur y en Formosa, transfiriendo dicha facultad a las policías locales.³²

Estas cuestiones ejemplifican los límites a la potencialidad del poder que impone la falta de un marco de certezas compartidas unívocamente en lo referente al

aparato institucional que administra los asuntos políticos. El grado de “*inercia*” de los procesos de psico y sociogénesis con escala nacional no logra explicar y contextualizar acabadamente las interacciones locales. La tensión, los cambios y continuidades adquieren una importancia adicional en este contexto fundacional desde la perspectiva tridimensional del poder que propone Steven Lukes. Los límites suponen un trabajo extra para los actores, en tanto deben contextualizar cada acción social como partícipe de un entramado social en constante transformación y con escasos puntos estáticos que faciliten las comparaciones.

Para dar un pseudo-marco legal a las nuevas provincias y eliminar las contradicciones visibles ante la carencia de un régimen institucional (Iuorno, 2007) el gobierno provisional intentó pautar la transición de las nuevas provincias del sur y Formosa. Se dictó un Estatuto provisional para el gobierno y administración de estas provincias creadas en 1955, que tendría vigencia hasta la sanción de la Constitución Provincial. El objetivo era acelerar la transición, otorgando un régimen legal provisorio para “*proveer al mejor gobierno de dichas provincias*”, disponiendo la preparación de proyectos vinculados con los reclamos de los interventores tales como la cuestión impositiva, la creación de empleos y reparticiones, el traspaso de la tierra fiscal y organismos nacionales a la provincia.

Se estipulaba que el nombramiento del interventor –ahora llamado nuevamente comisionado federal por el artículo 6º– sería un resorte exclusivo del Ejecutivo nacional y se mantenía su carácter de jefe de la administración nacional y delegado del gobierno central aunque se ampliaban sus facultades en lo atinente a nombramientos de funcionarios y creación de reparticiones.³³

Algunas afirmaciones del Estatuto resultan llamativas ya que discursivamente constituyen un híbrido al afirmar, por ejemplo, que el gobierno y administración de las provincias se ejercería “*con arreglo a la constitución de la nación*” pero con las reservas contenidas en la proclama revolucionaria del gobierno provisional de la República del 27 de abril de 1956 (artículo 1º).³⁴ Este constructo entre la legalidad avasallada –la Constitución Nacional– y la ilegalidad imperante –la proclama revolucionaria– constituye un rasgo peculiar del gobierno de facto (Spinelli, 2005) y parte de una estrategia discursiva de legitimación que fue replicada en los posteriores golpes militares de 1962 y 1966.

Este Estatuto –que fue aplicado posteriormente en Chaco, La Pampa y Misiones³⁵– dio inicio al traspaso de organismos nacionales a las provincias. En 1956 se transfirió a las provincias el ejercicio de las actividades mineras a cargo de la nación en estas jurisdicciones.³⁶ Los bienes que constituyeron el patrimonio del ex territorio nacional fueron transferidos en diciembre de 1956 y en febrero de 1957 se produjo el decreto de entrega de las tierras fiscales a las provincias.³⁷

El traspaso fue muy lento, generando en el caso de Neuquén conflictos y tensiones entre los nuevos organismos provinciales y los antiguos supervivientes de la etapa territorial y que aún dependían del Estado nacional. La instalación de la justicia en esta provincia fue tardía, nombrándose los primeros jueces en 1960 (Blanco, Gentile y Quintar, 1998:17-19). En 1957 aun estaba sin concretar la transferencia de establecimientos educativos y hospitales a las provincias.

Conclusiones

La transición de territorios a provincias constituyó un proceso dinámico que reflejó las relaciones de poder imperantes. Es considerada como parte de una “*revolución desde arriba*” que delineó modos, normas y objetivos que influyeron fuertemente en la impronta que la misma adquirió y que llevó a un control del espacio público con la respectiva delimitación sobre quienes podían participar en el mencionado proceso. Resulta un proceso heterogéneo, con matices diferenciados, que permite afirmar la imposibilidad de considerarlo como un todo, dados los diferentes momentos históricos en que se produjo. La transición específicamente provincial, por su parte, también supone una periodicidad que incrementa la importancia entre continuidades y rupturas entre sus distintas etapas. Periodizar la transición implica considerar no sólo la existencia de territorios de provincialización temprana con constituciones aprobadas (Chaco, La Pampa y Misiones) y territorios de provincialización tardía (los de la Patagonia y Formosa), sino también distinguir en el último grupo de nuevas provincias sub períodos que complejizan la transición, modelizando de manera diferente sus rasgos.

El caso patagónico presenta rasgos peculiares: comienzan a devenir provincias en un gobierno democrático para ver interrumpida su organización con el gobierno militar pero dentro del mismo adquiere matices diferenciados durante los gobiernos de Lonardi y Aramburu. El impulso inicial dado por el peronismo fue de corta duración y las medidas tomadas resultaron invalidadas por el gobierno de facto. Evidentemente, la desperonización, la proscripción y el control de estos espacios por el gobierno militar otorgan un cariz singular a esta transición y los rasgos de las nuevas provincias del sur nacerán condicionados y signados por las directivas del gobierno de facto, dejándonos el interrogante acerca de en qué medida esta impronta antidemocrática se tradujo –o no– en los debates de la convención constituyente y en el andamiaje institucional de las nuevas provincias.

Los límites de este proceso fundacional pueden encontrarse en las relaciones de poder imperantes que configuran las tensiones entre las novedades que esta “*fundación*” supone y el contraste con las acciones sociales e institucionales ya establecidas. Esta tensión entre continuidades y rupturas debe enmarcarse en el amplio repertorio de conocimientos e interacciones pretéritas que suponen los procesos de psico y sociogénesis como reguladores sociales de los sistemas de percepción individual mutuamente determinados.

La capacidad explicativa de los procesos de psico y sociogénesis permite el establecimiento de un marco de certezas compartidas que potencian el alcance de las acciones sociales. Se constituyen en una referencia ineludible que permite (o no) explicar acabadamente la realidad social imperante, incluyendo a las relaciones de poder imperantes. Los límites a la potencialidad del poder se encuentran en este cúmulo de conocimientos y experiencias anterior que se convierten en certezas compartidas.

El carácter dinámico de este abordaje teórico deviene particularmente necesario en el análisis del objeto de estudio escogido. La transición de territorios nacionales a provincias se inserta en el contexto más amplio de un “*pasaje*” entre distintos

(y antagónicos) proyectos de país: el Estado popular, planificador y dirigista; y el antiperonismo. Con estos problemas a “*escala nacional*” el proyecto fundacional de estas provincias se produce en un marco de ilegalidad del sistema que obtuvo desde el principio la posibilidad de encarar en forma autónoma y original la creación de un estilo político en las nuevas provincias.

Los límites al poder se incrementan en un contexto de doble incertidumbre, en una doble transición: nacional y provincial. La incongruencia entre las prácticas sociales promovidas a escala nacional según los parámetros que alientan los procesos de psico y sociogénesis y aquellas que efectivamente se llevan a cabo a escala provincial, quitan capacidad explicativa al marco de certezas; la escasa compatibilidad entre las prácticas administrativas nacionales y las territoriales, plantea la existencia de procesos de psico y sociogénesis con temporalidades diferentes. La cerrazón de la que son víctimas los habitantes de estos territorios nacionales, no sólo limita el alcance temporo-espacial de las interacciones sino que desgasta el fundamento del poder en tanto elementos abstractos y concretos de la fórmula política. En este contexto de doble transición, la cerrazón en la que se enmarcan las interacciones locales conlleva a un desgaste de la asimetría de las relaciones de poder, tanto en el fuerte cuestionamiento que se formula directamente a la posición de privilegio de los gobernantes locales, e indirectamente, como representantes de la clase política de alcance nacional. La tensión entre “*lo nuevo*” y “*lo ya establecido*” produce una dilación en los cambios que se establecen verticalmente.

De hecho, la cultura política que la autodenominada “Revolución Libertadora” impuso, incluía postulados fundamentales a seguir y lineamientos de gobierno, pero no contemplaba al peronismo como parte sustancial de la misma. Este intento de desperonización no pudo desarrollarse extendidamente debido a los límites que la propia configuración imperante estableció a las relaciones de poder. La transición tuvo como vectores de acción las directivas emanadas del gobierno de facto que condicionaron la posibilidad de que las nuevas provincias asumieran rasgos propios y gestaran una configuración identitaria local-regional, debido a la primacía de los principios nacionalistas homogeneizantes emanados desde el gobierno de facto. Las relaciones de poder y la apropiación y resignificación de los elementos culturales disponibles se enmarcan dentro de los procesos dinámicos de la psicopsicogénesis. A través de estas acciones sociales se configuran, conforman y establecen los modos de funcionamiento de los canales políticos formales que encauzan –organizacionalmente– a las relaciones de poder. Así, las nuevas provincias se gestaron en un campo de poder atravesado por la tensión entre democracia y dictadura, entre la inclusión y la exclusión, la dicotomía peronismo-antiperonismo, creadoras de una transición cuya complejidad y prismas de observación hemos intentado presentar en este artículo. 

Referencias

1. Un análisis de los debates teóricos en torno al concepto en: Fernández, Arturo, Lesgart, Cecilia y Kandel, Victoria (2002).

2. Daniel Mazzei establece la distinción entre transición y consolidación, concepto este último que según Guillermo O'Donnell puede aplicarse sólo cuando se evidencia la imposibilidad de regreso al régimen autoritario, mientras que para Juan Carlos Portantiero la consolidación democrática está incluida en un proceso transicional.
3. En 1884 la gobernación militar de la Patagonia quedó fragmentada en cinco territorios: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; por la misma ley la gobernación militar del Chaco quedó convertida en territorio y se crearon los territorios de Formosa, La Pampa y Misiones. En 1900 se creó el décimo territorio: Los Andes, disuelto en 1943.
4. Según el Censo Nacional de 1914, La Pampa tenía la población necesaria para convertirse en provincia, contando con 101.338 habitantes. El Censo de Territorios Nacionales de 1922 indicó que Chaco y Misiones también superaban los sesenta mil habitantes.
5. Si bien las libertades políticas no se hallaban restringidas, desde el punto de vista electoral los habitantes de los territorios estaban impedidos de participar en elecciones de presidente, diputados y senadores nacionales, elegir sus autoridades y nombrar representantes parlamentarios. Sólo podían instalar un concejo municipal y juzgado de paz electivo en localidades que superaran los mil habitantes.
6. La Provincia Patagonia tenía como capital a Río Gallegos y sus límites eran: al norte el paralelo 42, el océano Atlántico al este, al oeste la cordillera de los Andes y al sur el paralelo 46. A fines de 1956 la provincia Patagonia quedó repartida entre dos provincias –Chubut y Santa Cruz– subsistiendo Tierra del Fuego como territorio nacional hasta 1990.
7. A partir de 1983 se advierte que algunas provincias patagónicas presentaron un comportamiento electoral diferenciado del nacional. En el caso de Neuquén, la hegemonía del Movimiento Popular Neuquino, un partido de raíz neoperonista, se sostuvo sin oposición desde 1983. Río Negro mantuvo al partido Unión Cívica Radical como predominante entre 1983 y 2011.
8. La Constitución de la provincia Presidente Perón “ex territorio del Chaco” despertó grandes críticas al crear un sistema corporativo binario de representación con el doble voto de ciudadanos y ciudadanos sindicalizados. La provincia Eva Perón “ex La Pampa” mantuvo la representación ciudadana por mayoría simple y Misiones presentó un sistema electoral que incluía la representación de las minorías.
9. Era un tópico frecuente en los territorios la decisión de mantener en el largo plazo la intervención de los concejos municipales y juzgados de paz electivos. Esta circunstancia se dio no sólo en gobiernos de facto sino también en gobiernos democráticos como el de la Unión Cívica Radical, entre 1916 y 1930.
10. Esta expresión se utiliza para identificar el esquema político-administrativo planteado y aplicado por el Estado Nacional efectivamente durante la vigencia de su organización. Consiste en una división de poderes pautada por la ley N° 1532 que pretendía ensayar la organización republicana en tres funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) y que requería el acompañamiento estatal para poder controlar la progresiva adquisición de capacidades cívicas por parte de la población. En la práctica el republicanismo tutelado constituyó uno de los principios fundacionales cristalizados en su contenido y su aplicación resultó más restrictiva que la normativa misma, ya que el poder legislativo territorial nunca fue instalado.
11. El otro rasgo asignado por Oscar Landi no se aplica al caso de los territorios nacionales: el retorno a la normativa sobre la que basa el Estado su organización republicana: la constitución nacional y la legislación electoral. Los territorios no estaban contemplados en la constitución excepto en lo que atañe a las facultades del Congreso para formar nuevas provincias.
12. Boletín Oficial de Río Negro (en adelante BO), año I, N° 1-2, julio-agosto de 1955, p. 9. Fueron confirmados como comisionados: Cnel. Arturo Iglesias Paiz (Formosa), Emilio Belenguer (Río Negro), Gral. Eriberto del Oro (Chubut), Dr. Pedro León Quarta (Neuquén), Tomás Fernández (Patagonia).
13. Archivo Histórico Provincial de Río Negro. *Sección Administración de Gobierno* (en adelante AHP). Año de 1955, Caja N° 14, Expediente I-9614, Instrucciones del Ministro del Interior a los comisionados Federales, 21 de julio de 1955.
14. AHP, año de 1955, Caja N° 15, Expediente M-10452, 22 de agosto de 1955, entre otros.

15. *Ibidem*, f 4-4v.
16. Fue el caso de Pedro Quarta en Neuquén, Emilio Belenguer en Río Negro, Felipe Gallardo y Deolindo Bittel en Chaco, entre otros.
17. La desperonización constituyó un proceso amplio y profundo que incluyó la proscripción electoral del partido como uno de sus componentes. Se orientaba a eliminar al justicialismo de la vida política argentina desde la supresión compulsiva de los elementos más visibles de su capital simbólico (escudo, marchas, retratos, gestos rituales, nombres de espacios públicos, etc.) la persecución y encarcelamiento de sus dirigentes y la prohibición de toda expresión verbal o escrita alusiva al líder, su esposa o a los principios justicialistas.
18. Cf. Presidencia de la Nación. *Informe al país de la situación económica y financiera dada por el General de División Eduardo Lonardi presidente provisional de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 26 de octubre de 1955.
19. En el sur se ha mencionado la existencia de Juntas Consultivas en Neuquén, Río Negro y Patagonia. AHP, año de 1955, Caja N° 18, telegrama del ministerio del Interior C-176 del 27 de octubre de 1955.
20. Hemos hallado registro de conferencias de interventores con el ministro del Interior los días 27 de octubre de 1955, 5 de noviembre de 1955, enero de 1956, 29 de junio de 1956, 27 de octubre de 1956, 20 de julio de 1957, 17 de octubre de 1957, entre otros.
21. *Anales de Legislación Argentina*, año de 1957, Tomo XVII A, decreto-ley N° 4.347 del 26 de abril de 1957, pp. 424-425.
22. “Importantes gestiones realiza en Buenos Aires el Interventor Nacional en la provincia de Río Negro” *La Nueva Era*, periódico de Viedma y Carmen de Patagones (en adelante LNE), 7 de julio de 1956, p.1, col. 3.
23. AHP, año de 1956, Caja N 3, Expediente R-34278, 10/8/1956, fs 2-3.
24. AHP, año de 1956, Caja N° 1, Notas cursadas al Ministerio del Interior, 8 de febrero de 1956.
25. “Por invitación de Gualberto Wheeler se reúnen en Bahía Blanca los interventores federales”, LNE, 7 de abril de 1956, p.1, col. 1-2; “Se realizó en Bahía Blanca una auspiciosa conferencia de los interventores nacionales de las provincias sureñas”, 14 de abril de 1956, p. 1, col. 1-2.
26. Las críticas se centran en la intención oficial de redactar un Estatuto para las nuevas provincias. Los interventores opinaban que no era necesario y que lo relevante era el otorgamiento de atribuciones legislativas que permitieran abordar la cuestión de las contribuciones provinciales.
27. “Mandatarios de las provincias de la Patagonia piden vigencia plena de la ley de provincialización”, en *Argentina Austral. Revista de la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia* (en adelante *Argentina Austral*), N° 297, abril de 1956, p. 31.
28. AHP, año de 1956, Caja N° 6, Nota del ministro del Interior a los Interventores Federales, Expediente I- 5772, 5 de junio de 1956.
29. AHP, año de 1956, Caja N° 3, Expediente I-1885, Nota del Ministro del Interior a los Interventores Federales adjuntando Resolución Ministerial 793 del 31 de julio de 1956.
30. AHP, año de 1956, Caja N° 3, Expediente R-34278, 10 de agosto de 1956.
31. “No dará un paso atrás en lo que respecta a la provincialización de las provincias sureñas el gobierno provisional de la república”, LNE, 21/4/1956, p. 1, col. 1-4.
32. *Ibidem*, Decreto-ley N° 20.688 del 16 de noviembre de 1956, pp.1091-1092. La transferencia se haría efectiva a partir del 1° de enero de 1957.
33. Ver el texto completo del Estatuto en *Anales de Legislación Argentina*, año de 1956, Tomo XVI A, decreto-ley N° 12.509 del 12 de julio de 1956, pp.755-758.
34. *Ibidem*, p. 755.
35. *Anales de Legislación Argentina*, año de 1957, Tomo XVII A, Decreto-ley N° 6.421 del 12 de junio de 1957, pp.551-552.
36. AHP, año de 1956, Caja N° 3, Expediente I-1588, nota del Ministro del Interior a los Comisionados Federales, 14 de septiembre de 1956.
37. *Anales de Legislación Argentina*, año de 1957, Tomo XVII A, Decreto-ley N° 1481 del 12 de febrero de 1957, p. 271.

Bibliografía

- G. ALUCIN (2005), "El relato, el discurso y el mito sobre la provincialización de Formosa", en *Res Gesta* N° 43, enero-diciembre del 2005, Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario, Instituto de Historia, pp.51-68.
- R. ARON (1996), *Las etapas del pensamiento sociológico*, Tomo II, Buenos Aires, Ediciones Fausto.
- H. BECK (2001); "La etapa peronista en Formosa. Población, economía y política en la transición del territorio a la provincia", en *Separata del XI Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, pp.1-13.
- G. BLANCO, M. B. GENTILE y J. QUINTAR (1998), *Cuarenta años de vida institucional*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, Centro de Estudios de Historia Regional, Consejo de Planificación y Acción para el desarrollo COPADE.
- A. BONA y J. VILABOA (2007), *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los territorios nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- B. CHAVEZ DE WATKINS (1985), *Neuquén: desde el dictado de la ley de provincialización hasta su organización constitucional (1955-1958)*, Neuquén, Facultad de Humanidades, Tesis de Licenciatura en Historia.
- N. ELIAS (2002), *Compromiso y distanciamiento*, Barcelona, Ediciones Península.
- N. ELIAS (1999), *Sociología Fundamental*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- N. ELIAS (1997), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Colombia, FCE.
- N. ELIAS (1990), *La sociedad de los individuos*, Barcelona, Ediciones Península.
- J. ENTRAIGAS (1991), *La provincialización de Río Negro. Antecedentes y apuntes históricos*, Viedma, Legislatura de Río Negro.
- O. FAVARO y M. ARIAS BUCCIARELLI (2001), "Peronismo y Territorios Nacionales. Los derechos de los territorianos a tener derechos", en *Separata del XI Congreso Nacional y Regional de la Academia Nacional de la Historia*, Universidad Nacional de Córdoba.
- A. FERNÁNDEZ, C. LESGART y V. KANDEL (2002), *La ciencia política en Argentina. Dos siglos de Historia*, Buenos Aires, Biebel, 2002.
- S. FREUD (1999), *El malestar en la cultura*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
- M. A. GARRETON (1991), "Política, cultura y sociedad en la transición democrática", en *Revista Nueva Sociedad* N° 114, julio-agosto de 1991, Caracas, pp. 43-49.
- N. GIRBAL-BLACHA (2011), *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista 1946-1955*, Bernal, Ediciones de la Universidad de Quilmes.
- N. HEINICH (1999), *Norbert Elias. Historia y cultura en Occidente*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- G. IUORNO (2008), "Procesos de provincialización en la Norpatagonia. Una historia comparada de intereses y conflictos", en G. IUORNO y E. CRESPO (coordinadoras), *Nuevos Espacios, nuevos problemas. Los Territorios Nacionales*, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional del Comahue, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPyC), pp. 505-523.
- G. IUORNO (2007), "La provincialización de Río Negro. Interregno y conflicto de intereses nacionales y locales", en M. RUFFINI y R. F. MASERA (Coord.), *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro 1884-1955*, Viedma, Legislatura de Río Negro, pp. 391-405.
- O. LANDI (1984), "Cultura y política en la transición democrática", en O. OSZLAK, *Proceso, crisis y transición democrática/1*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 45, pp. 102-123.
- M. S. LEONI de ROSCIANI (2001), "Los Territorios Nacionales", en *Academia Nacional de la Historia. Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Vol. 8, Buenos Aires, Planeta, pp.43-76.
- M. S. LEONI de ROSCIANI (2001), *Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955)*, Resistencia, Gobierno de la Provincia, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- A. LLUCH y C. SALOMON TARQUINI (ed.) (2008), *Historia de La Pampa. Sociedad, política y economía, Desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (Ca 8000 AP a 1952)*, Santa

Rosa, Universidad Nacional de La Pampa.

S. LUKES (2007), *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.

D. MACOR y C. TCACH (ed.) (2003), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

E. MAEDER (2001), "La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista 1946-1955", en *Separata del XI Congreso Nacional y Regional de la Academia Nacional de la Historia*, Córdoba, 20 al 22 de septiembre de 2001.

E. MASES y G. RAFART (2003), "La patria peronista en la norpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén", en D. MACOR y C. TCACH (ed.), *La invención el peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, pp. 385-436.

D. MAZZEI (2011), "Reflexiones sobre la transición democrática argentina", en *PolHIs* N° 7, 1° semestre del 2011, pp. 8-15.

J. MEISEL (1975), *El mito de la clase gobernante, Gaetano Mosca y la elite*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

J. MELON PIRRO (2009), *El peronismo después del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

G. MOSCA (2002), *La clase política*, México, FCE.

J. NUN y J. C. PORTANTIERO (1989), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

G. O'DONNELL y P. SCHMITTER (2010), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.

O. OSZLAK (1984), *Proceso, crisis y transición democrática/I*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 45.

F. PARKIN (1974), *Strategies of social Clousure in Class Formation*, Londres, Tavistock Publications.

P. PONZA (2010), *Intelectuales y violencia política 1955-1973*, Córdoba, Babel.

C. G. RAFART y E. MASES (2005), *El peronismo desde los territorios a la nación. Su historia en Río Negro y Neuquén 1943-1958*, Neuquén, Universidad del Comahue.

M. RUFFINI (2007), *La pervivencia de la República Posible en los Territorios Nacionales. Poder y Ciudadanía en Río Negro 1878-1908*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

M. RUFFINI (2005), "Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización", en *Avances del CESOR*, N° 5, Año V, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades, pp. 132-148.

J. F. SEGOVIA (2007), *La formación ideológica del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Del Copista.

M. E. SPINELLI (2005), *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la revolución libertadora*, Buenos Aires, Biblos.

C. WRIGHT MILLS (1987), *La élite del poder*, México, FCE.

G. ZABLUDOVSKY (2007), *Norbert Elias y los problemas actuales de la sociología*, México, FCE.

L. ZANATTA (2009), *Breve historia del peronismo clásico*, Buenos Aires, Sudamericana.

Recibido: 18/06/2012. Aceptado: 30/12/2012

Martha Ruffini y Luis Blacha, "La provincialización postergada de la Patagonia Argentina". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 17, número 25, enero-junio 2013, pp. 59-81.