



SEGUNDO CONGRESO DE ESTUDIOS SOBRE EL PERONISMO (1943–1976)

Universidad Nacional de Tres de Febrero

4, 5 y 6 de noviembre de 2010

Eje temático sugerido: Política – Actores y organizaciones políticas

Nombre y Apellido: Aldo Fabio Alonso

Pertenencia institucional: Universidad Nacional de La Pampa – Facultad de Ciencias Humanas – Departamento de Historia

Dirección electrónica: afalonso@cpenet.com.ar

Título del trabajo: Peronismo pampeano y formación del “Estado” provincial

Introducción

La Pampa conformó uno de los territorios nacionales organizados después de las campañas militares contra los indígenas a fines del siglo XIX. La Ley N° 1532 fijó sus límites y organización político-administrativa. Revistó en tal carácter durante casi setenta años donde fueron recurrentes, con intensidades variables, los reclamos y las luchas por la provincialización.

El peronismo inauguró un proceso de transformaciones y da lugar a una nueva etapa en su vida política e institucional. Por iniciativa del gobierno nacional se dictó la ley de provincialización – juntamente con Chaco– y se inició la participación de la “Provincia Eva Perón” en la política nacional, mediante la intervención en elecciones presidenciales y representantes parlamentarios.

El propósito de este trabajo es analizar los rasgos sobresalientes del proceso de constitución de un “nuevo” estado –de territorio nacional a provincia– identificando las transformaciones operadas en la organización del aparato estatal, la formación de la primera elite política, así como también las relaciones entre Estado y partido.

Como *hipótesis* sostenemos que el proceso de construcción partidaria precede a la construcción estatal provincial y constituye su base principal, no sólo para consolidar la unidad peronista sino en la formación de dirigentes locales incorporados en una estructura estatal donde se desdibujaba la frontera con el partido y modificada por necesidades administrativas y políticas.

Este trabajo pretende contribuir al análisis de la dimensión regional del peronismo. La propuesta metodológica consiste en un acercamiento a las fuentes, principalmente periódicos de la época, legislación, documentos oficiales y del partido.



1. Breve revisión historiográfica

Los estudios sobre el peronismo se han enriquecido en la última década por trabajos que, especialmente desde la historia política regional, se abocan al período histórico 1943–1955 en espacios que formaban los territorios nacionales y al proceso de provincialización, como los de Oriana Favaro y Arias Bucciarelli (2001, 2001–2002), Gabriel Rafart (2002), Enrique Mases y Gabriel Rafart (2003), Marta Ruffini (2005), Bona y Vilaboa (2007) referentes a la Patagonia e incluidos en una corriente historiográfica llamada “peronismo periférico” o “extracéntrico”¹, con variadas líneas de investigación.

La pretensión del trabajo es contribuir a un debate recientemente abierto y ser un aporte para entender lo nacional a partir de la problemática dimensión territorial/provincial, involucrando espacios sociopolíticos que pasan a formar “nuevas provincias”, huecos teórico y temático que deben ser incorporados a los estudios académicos de la Argentina².

El Estado ha sido postergado como tema de interés en los estudios del peronismo aunque varios investigadores se han ocupado de su dimensión estatal: desde la historia social, el énfasis estuvo en las transformaciones e impacto en la sociedad, las clases y los actores; desde la historia política, se prioriza la dimensión carismática y centralizada del líder sin preocuparse de la construcción tecnocrática; y desde la historia económica, numerosos estudios explican las políticas sectoriales³.

En esta ocasión abordamos un tema prácticamente no considerado en la historiografía: la construcción de un “estado provincial” a partir de un “territorio nacional” y el papel del peronismo. El Estado nacional va desarrollando una serie de atributos como instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política; como sostiene Oszlak, el Estado es relación social y aparato institucional (1999: 16). Resulta necesario considerar las nuevas modalidades de pensar el Estado, las políticas públicas y las herramientas para impulsar una gestión de tipo centralizada,

¹ Ver Macor y Tcach (2003). Los autores reúnen varios trabajos de una nueva generación de historiadores orientados al relevamiento y explicación del peronismo en las provincias argentinas. En jornadas científicas como “XI Interescuelas – Departamentos de Historia” (Tucumán, 2007) o “Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década” (Mar del Plata, 2008) se sumaron de otros espacios. Para el caso bonaerense, ver Melón Pirro y Quiroga (comp.) (2006).

² En el país son escasos los trabajos que se ocupan del Estado; como los estudios clásicos de Oszlak (1999) y O’Donnell (1981) para períodos distintos del aquí tratado; el primero respecto al Estado nacional en formación. Un referente especial ha sido Campione (2003). Para los territorios nacionales, ver Arias Bucciarelli (1996).

³ Para una síntesis bibliográfica, ver Horvath (1993).



expresadas en “planes”, en consonancia con una tendencia del momento y en respuesta a las necesidades políticas internas durante el peronismo.

Por ello, nos centraremos en los “aparatos del Estado” desde una acepción restringida porque analizaremos el Poder Ejecutivo y sus organismos dependientes en el ámbito territorial, y el proceso de transformación hasta la conformación provincial⁴. En lenguaje jurídico-administrativo, el conjunto organizacional abarcado se denomina “administración pública”⁵.

El peronismo expande el proceso vigente en varios países, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial: la planificación gubernamental, mediante una serie de órganos con el propósito de proveer información que servirá de base a los planes y determinar prioridades para el desarrollo económico y social. En consecuencia, produce novedades en la conformación de la “burocracia pública”⁶, respecto a criterios de funcionamiento y por el aumento de la capacidad de planeamiento, regulación y generación de consenso en la sociedad.

Un trabajo por hacerse es respecto a aquellas jurisdicciones que tienen el carácter de territorio nacional, es decir, funcionan como dependencias desconcentradas del Estado nacional. A partir de 1880, y como sostienen Favaro y Cao “El Estado Nacional ocupa el territorio, crea redes institucionales y pone en marcha la integración al modelo central, incorpora actores de algunas regiones, se consolida como emergente de la pampa húmeda-litoral y despliega las relaciones sociales básicas del país”. Y “contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del Estado central, los territorios son una creación de la instancia nacional [...] en el momento en que se consolida en el marco del triple proceso de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la conformación de la Nación” (2005: 29–31).

En estos espacios el Estado nacional es el articulador central de los patrones de relación social; organiza y reproduce el poder y el ejercicio de la dominación política, en parte mediante un entramado burocrático administrativo que permitiría el control. Como instancia política articula un sistema de dominación social cuya manifestación material es un conjunto intervinculado de

⁴ Excluimos en consecuencia cualquier referencia al Poder Judicial y la institución policial.

⁵ La aclaración es de Campione (2003) quien analiza la “administración pública nacional” en el período 1943–1946, y sostiene que el término “tiene un costado equívoco” porque “engloba en el sustantivo “administración” a organismos que conjugan la función de “administración” con la de “elaboración de políticas”, excluyente de aquélla” (2007: 13).

⁶ Para el marco teórico respecto a la “burocracia estatal”, ver Oszlak (1984). Recuérdese que para Weber la burocratización era la formación más racional de organización social compatible con un sistema capitalista.



instituciones que se encuentran o se vinculan en el “aparato de estado”. En este proceso se construyen relaciones de dominación en el ámbito regional y se hace a través del poder e intervención del Estado nacional; no se habría consolidado la dominación hasta mediados del siglo XX cuando el peronismo promueve la provincialización y opera con mayor nitidez una sociedad constituida (Favaro y Cao, 2005: 35–36).

2. Larga persistencia de los territorios nacionales

En 1880 se conforma el Estado argentino como instancia de dominación nacional y el poder central se extiende a todo el territorio, incluyendo a catorce provincias y luego se incorporan los territorios nacionales tras las campañas militares de la segunda mitad del siglo XIX, tanto en el norte como en el sur del país. La Pampa constituye uno de ellos surgidos a partir de 1884 mediante la Ley N° 1532⁷ y revistió en tal carácter hasta el año 1951 cuando al igual que Chaco se provincializa –desde entonces provincias “Eva Perón” y “Presidente Perón”–.

Los territorios nacionales constituían circunscripciones administrativas surgidas en el proceso de consolidación del Estado, carentes de autonomía funcional y presupuestaria, con directa dependencia del poder central. El Estado es quien deberá generar las condiciones económicas, sociales y políticas para que en el futuro se conviertan en estados autónomos, aceptándose que se trataba de una instancia de carácter temporaria aunque el capital privado jugó un rol importante en La Pampa por su temprana incorporación al sistema dominante agroexportador⁸.

Durante la larga etapa (1884–1951) el carácter de territorio nacional implicaba que se designan los gobernadores desde el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado –con nulo margen de acción para las autoridades–; sólo los habitantes participaban electoralmente a nivel local, en los municipios –concejo municipal y juez de paz, cuando el poblado tiene más de 1.000 habitantes–⁹. La ley preveía un proceso gradual de emancipación con el único requisito demográfico y el

⁷ Junto con Misiones, Formosa, Chaco, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El de los Andes se crea en 1899 y se disolverá en 1943 pasando a formar parte de las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta.

⁸ No faltan en La Pampa pioneros en determinadas actividades, desde la importación de ganado para mejorar el existente, con premios conseguidos en varias exposiciones nacionales e internacionales; o la incorporación de maquinaria agrícola.

⁹ Las comisiones de fomento eran designadas por el gobernador. La administración de justicia estaba a cargo de jueces letrados nombrados por el Poder Ejecutivo de la Nación de una terna propuesta por la Suprema Corte.



territoriano se convertiría en ciudadano de pleno derecho: legislaturas locales cuando contara con 30 mil habitantes; y si alcanzaba 60 mil, por ley, surgiría la “provincia”. Sin embargo, reunidos los requisitos no se concretaron: el proceso se retrasa permanentemente porque desde la instancia nacional se estudia el momento apropiado para evitar que la inclusión modifique la estructura de poder a consecuencia de su participación electoral (Favaro y Cao, 2005: 34).

En términos políticos, los habitantes se veían imposibilitados de participar en la elección de autoridades nacionales y locales –salvo las comunales– y carecían de representación en el Congreso Nacional. Los territorianos efectivizan su participación política y/o partidaria en las disputas por cargos municipales o jueces de paz y en prácticas y actuaciones informales que constituirán los mecanismos para conformar redes económicas y políticas, base del poder en la nueva provincia.

El problema de los territorios nacionales adquiere otras dimensiones en la década de 1930 por un mayor interés –se elaboran varios proyectos para reformar la ley orgánica y en materia de derechos políticos– al punto que se instala en el debate público. A los argumentos éticos y jurídicos se suman el crecimiento demográfico y económico que agrega en defensa de la causa territorialiana¹⁰.

La revolución del “4 de junio de 1943” provocó como consecuencia inmediata la caducidad de todos los presidentes de concejos municipales electivos y su reemplazo por comisionados. Se clausura así la única posibilidad que tenían los territorianos de ejercer sus restringidos derechos cívicos. Después de aquella revolución y especialmente desde 1946 es el Estado quien redefine la relación con los territorios nacionales e introduce una serie de medidas concretas orientadas a homogeneizar el espacio e integrarlo a la problemática nacional, previa adscripción partidaria.

3. La formación del peronismo en La Pampa

El establecimiento formal y organizado del laborismo en La Pampa se dio rápidamente después del triunfo electoral de febrero de 1946, aunque los primeros pasos se produjeron al finalizar octubre de 1945. La organización política sigue las etapas a nivel nacional: primero Partido Laborista, luego el

¹⁰ Ver Favaro y Arias Bucciarelli (1995). En la práctica no pudieron concretarse.



Partido Único de la Revolución Nacional y finalmente Partido Peronista¹¹. Cuando estaba en pleno proceso de desarrollo el Partido Laborista, por orden de Perón se suprimen las organizaciones que apoyaron su candidatura y se forma una nueva: el Partido Único de la Revolución Nacional. La vida de esta organización fue también corta: el Consejo Superior del Partido Único de la Revolución anunció que pasaría a denominarse Partido Peronista e inicia un amplio despliegue nacional. En este marco, confió la tarea de organización que contemplaba la afiliación respectiva a una “Junta Territorial del Partido Peronista en La Pampa”. Un *Manifiesto* publicado el 15 de mayo de 1947 señala las pautas centrales del programa del peronismo pampeano con sus rasgos fundacionales¹², contra los intereses de la llamada oligarquía y en favor de la autonomía de La Pampa:

Surgió el Partido como un grito de liberación del Pueblo, como una reacción contra el desgobierno de la oligarquía, como una reacción contra esa minoría fraudulenta, que pisoteaba la libertad, que afrentaba la vida cívica argentina, que hipotecaba el patrimonio nacional al capitalismo extranjero. Los trabajadores, símbolo de las fuerzas del progreso hicieron del partido su bandera en su lucha histórica contra la reacción [...]

Los territorios nacionales permanecen huérfanos de los elementales derechos políticos de los hombres libres. El Partido Peronista defensor de los derechos populares entiende que los pampeanos han llegado ya a un alto grado de cultura cívica y que La Pampa debe gozar de los mismos derechos políticos de los demás argentinos. En este sentido aún haremos los esfuerzos para transformar estas aspiraciones en una realidad (La Arena, 15–mayo–1947).

El peronismo representa un cambio de actitud respecto a los territorios nacionales. La mayor importancia atribuida a los mismos se evidenció en las sucesivas reuniones de gobernadores en el ámbito del Ministerio del Interior que contó con la participación del presidente –1947, 1949, 1950, 1951, 1952, 1954– donde además de discutir los problemas de estos espacios también se formularon líneas de acción tendientes a superarlos. El proceso fue gradual, conducido y monitoreado. Una serie de ensayos electorales permitieron determinar el grado de homogeneidad de las fuerzas sociales respecto al partido oficial¹³. En el caso que nos ocupa, durante los años previos –y específicamente desde 1946– se desarrollan varias acciones en esa dirección¹⁴.

Un entramado institucional se crea para atender a los diferentes conflictos que requieren nuevos organismos para administrar una red de intereses cada vez más compleja. En agosto de 1946 se

¹¹ Fueron tres: el Partido Laborista fue disuelto por Perón en mayo de 1946; luego el Partido Único recorre una etapa intermedia (1946–1947) y finalmente el Partido Peronista desde 14 de enero de 1947.

¹² Este es el alcance que le dan Etchenique y Hauser (2004).

¹³ Para la hipótesis, ver Ruffini (2005).

¹⁴ Santesteban (2004) estudia el período inmediato anterior: la gobernación del General Miguel Duval (1939–1946) que denomina de “transición al peronismo”, subrayando los rasgos que se mantendrán, como la política centralista.



estableció la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión con sede en la capital territorial; en General Pico –segunda ciudad– se previó una inspectoría con categoría de subdelegación y potestad resolutoria. Los comienzos no fueron sencillos por los enfrentamientos entre los gremios y su titular no oriundo de La Pampa, sucediéndose varios funcionarios e incluso en algún momento crítico estuvo a cargo del jefe de policía. En este proceso de constitución y consolidación, sigue una concepción estatal mediadora en los conflictos laborales, promoviendo la firma de numerosos convenios y la constitución de entidades representativas de los trabajadores¹⁵, gestionando las personerías jurídicas que exigía el gobierno nacional. La policía colaboraba en la recepción de las denuncias aunque en algunos casos se manifestaron superposiciones.

La delegación regional de la Confederación General del Trabajo también cumplió un papel relevante¹⁶; especialmente reclamando la provincialización en junio de 1951 cuando el resto del espectro político territorial –partidos socialista y radical– parecía adormecido en el viejo reclamo. En efecto, además de intervenir activamente en apoyo al gobierno nacional, desplegó una amplia actividad política y social teniendo especial llegada al poder central mediante Eva Duarte, como quedó demostrado en esas instancias. Se sumó por primera vez al escenario electoral en ocasión de los comicios de noviembre de 1951, donde se puso a prueba su capacidad de organización ya ejercitada en el apoyo a los gobernadores territorianos. Tuvo que disputar poder a una parte de la elite local afectada por el período de clausura municipal desde junio de 1943 y a aquellos que también ingresaban en la vida política –miembros de la clase media como varios profesionales– que veían al peronismo como un movimiento acorde a sus aspiraciones de ascenso político.

Desde el gobernador territorial pasando por los distintos comisionados municipales e incluyendo a los funcionarios de dependencias nacionales –especialmente la referida Secretaría de Trabajo y Previsión Social– puede advertirse una activa participación en el proceso de información y ejecución de diferentes medidas durante la transición política de territorio nacional a provincia. Desde nuestro punto de vista fueron ellos los principales actores responsables de la organización del

¹⁵ Desde el Estado se inicia un proceso de agremiación generalizado con un marcado sesgo oficialista. Surgieron varios gremios y en todos los pueblos al menos existía el “sindicado de oficios varios”.

¹⁶ Se constituyó a comienzos de febrero de 1947 con la presencia de 22 delegados de las distintas Federaciones y gremios del interior en un congreso realizado en Santa Rosa. En su organización cumplió un rol fundamental el dirigente procedente de Bahía Blanca y con militancia previa en el socialismo, Natalio Masseroni. Nombrado por la C.G.T. central, será el principal referente del peronismo gremial.



peronismo pampeano, junto con los interventores partidarios –nombrados por la autoridad máxima del Partido Peronista– que actuaron como árbitros o definieron tensiones partidarias; y la intensidad del trabajo de las unidades básicas con funciones de afiliación y movilización. Los comisionados municipales serán nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta del gobernador que elevaba una terna monopolizada por el aparato político del partido, reforzando su incidencia en el Estado y consolidando la estructura partidaria desde esta etapa hasta la provincialización.

4. El peronismo y los territorios nacionales

Las transformaciones en la organización del gobierno y en la estructura estatal que tienen lugar en el período 1946 y 1955 –o mejor desde 1943– se inscriben en un proceso más amplio cuya génesis se sitúa en los años treinta que se expresa en una ampliación de la esfera de lo público que fue legitimando futuras construcciones institucionales. A diferencia de la etapa anterior, los funcionarios peronistas se encontraron con el problema de cómo dar respuesta a la integración al sistema político de los trabajadores que habían contribuido especialmente al triunfo en las elecciones de febrero de 1946, y en definitiva, la ampliación de las bases sociales del Estado.

Como sostiene Torre “es la intervención del Estado, orientada por una élite de nuevo tipo, la que mediante el recurso a una acción de ruptura puede debilitar las interdicciones sociales y desbloquear el sistema político para, de un mismo golpe, abrir las puertas a la participación de los sectores populares”. El Estado *parcial y representativo* de la restauración conservadora procura ser reemplazado por la *élite militar* por un Estado Nacional; la reforma institucional “apunta a resolver la crisis de participación del antiguo orden a través del reconocimiento de los sectores populares”, y afirmar la pluralidad estatal “por encima de la pluralidad de fuerzas sociales” (1989: 539).

El proyecto peronista preveía “liberar” al Estado de aquellos sectores más acomodados que hacían uso del aparato estatal como si fueran sus propietarios para ubicarse en el punto de intersección de las relaciones entre grupos sociales; con “un mayor peso propio a fin de que pudiera actuar como factor de equilibrio en el ámbito social y dar la tónica en la orientación de los procesos políticos y sociales” (Waldmann, 1986: 52).



La conformación de la coalición peronista en el interior del Estado aceleró los cambios en la estructura administrativa, con la reorganización de ministerios y secretarías y la proliferación de consejos. Las funciones del Estado se amplían y la intervención del poder público es mayor: se desarrolla la administración pública y con ella, la burocracia¹⁷.

Durante el peronismo tiene lugar una amplia reforma estatal a nivel nacional y también en los casos de conversión de territorios nacionales a provincias –aspecto novedoso en el país– como en Chaco y La Pampa, oportunidad para construir un “estado peronista”: se requieren bases materiales y promover la formación de una clase política como paso previo para la provincialización.

4.1. El caso del territorio nacional de La Pampa

El peronismo se presentó como un gran estimulador de cambios, entre ellos del mismo Estado, y emprendió un proceso de modificaciones en las estructuras no siempre pacífico, no logró la eficiencia invocada y representa una continuidad aunque con sus particularidades históricas¹⁸.

La reforma del Estado modifica su capacidad reguladora y su papel de protección y asistencia a la comunidad. El proceso provocó varios desajustes entre áreas administrativas y superposición de funciones a partir del paso, como sostiene Waldmann, entre el Estado legal de matriz liberal –un orden determinado por estrictos límites de prohibición– y el “flamante” Estado de planificación –un derecho gobernado por exigencias de prestaciones– (1986: 127). Uno de los postulados de Perón –al menos hasta 1950– era que la administración estatal debía superar en efectividad a todas las organizaciones sociales y partidarias; por ello, se recurría al principio de la “racionalización administrativa” cuando se intentaban reformas del Estado, aunque la planificación llevó a fortalecer la administración burocrática de estructuras verticales y una cultura patrimonialista y clientelar¹⁹.

El “estado territorialiano” tiene como área de actuación la sociedad territorialiana y en ese sentido debe ser interpretado. Expresa las relaciones de poder en ese espacio pero con la particularidad acentuada –también en los estados provinciales a pesar del sistema federal vigente²⁰– que el conjunto “Estado – sociedad territorialiana” recibe una importante influencia del Estado central, cuya presencia es

¹⁷ Ver Berrotarán (2003).

¹⁸ Para la hipótesis de la continuidad, ver Campione (2003), Berrotarán (2003).

¹⁹ Ver Jáuregui (2005), Berrotarán (2003).

²⁰ Con el peronismo, las provincias, hasta entonces con cierta autonomía pasaron a formar parte del complejo estatal sometido a la conducción central, al igual que la justicia y organismos económicos claves (Waldmann, 1986: 75).



variable durante la etapa territorialiana pero que al menos hasta la década de 1930 resulta ser reducida, modificándose esta impronta durante el peronismo.

4.1.1. Antes de la reforma de 1949

La forma en que se concibieron los territorios nacionales se tradujo en el diseño de una estructura política y administrativa centralizada según la Ley N° 1532 que hasta finales de la década de 1940 no tuvo casi modificaciones²¹. Una serie de “unidades de organización” se encargaban de los asuntos de gobierno, la justicia y la seguridad interna, integradas con jurisdicciones políticas y administrativas menores (municipalidades y comisiones de fomento).

Los funcionarios políticos son el gobernador –máxima autoridad²²–, secretario de la gobernación –nombrado de igual forma a propuesta del gobernador²³ y con funciones de superintendencia– y el subsecretario; bajo cuya dependencia funcionan: “Despacho”, “Estadística”, “Mesa de Entradas y Salidas”, “Personal”, “Archivo del Registro Civil”, “Marcas”, “Prensa e Información”, “Cumplimiento de Leyes 12.830 y 12.983”²⁴ y “Archivo y Boletín Oficial” (**Cuadro N° 1**)²⁵.

En el organigrama resalta “Contaduría y Tesorería”, bajo dependencia directa del gobernador, encargada de los registros de movimientos de fondos bajo la dirección del Contador Delegado de la Dirección General de Administración del Ministerio del Interior²⁶. También se prevé la “Sección Maestranza” encargada de “todos los oficios que puedan ser necesarios para el desenvolvimiento de

²¹ La Ley N° 2662 (1889) y N° 2735 (1890) establecían disposiciones que complementaron las reglamentaciones de la Ley N° 1532; y más allá de alguna reforma –como la de 1905– no se produce ninguna significativa hasta el peronismo en 1954 mediante Ley N° 14.315, aunque no alcanza a Chaco y La Pampa, a esa altura provincias.

²² Su principal función era fomentar el desarrollo territorial, informaba y vigilaba pero no decidía sobre la inmigración y colonización; proponía los empleados de la gobernación –nombrados por el Poder Ejecutivo– colocaba en cada distrito un comisario con su dotación de personal; debía velar por el progreso de la enseñanza.

²³ Sus funciones eran dirigir la oficina de la gobernación bajo la superintendencia del gobernador, refrendar los actos administrativos e intervenir en todos los pagos y rendición de cuentas, guardar y conservar registros; en caso de muerte, ausencia o remoción del gobernador desempeñaría sus funciones.

²⁴ Fiscalizaba y archivaba las declaraciones juradas de los artículos con precios máximos, registraba las sanciones por agio y estudiaba los costos de producción y comercialización para proponer precios. Ley N° 12.830 faculta al Poder Ejecutivo a limitar los precios para el abastecimiento; y la Ley N° 12.983 para reprimir el agio y la especulación ilícita.

²⁵ La Ley de Organización Administrativa de los Territorios (1905) establece que el gobierno y administración de cada territorio nacional sería ejercido por un gobernador, un secretario, un contador tesorero y demás funcionarios que establezca la Ley de Presupuesto.

²⁶ El contador delegado constituye otro personal superior de la administración, con lo cual, los funcionarios principales serían cuatro. Y comprende: “Teneduría de Libros”, “Créditos y Embargos”, “Trámites e Informes”, “Liquidaciones Generales”, “Rendición de Cuentas”, “Ventanilla y Papel Sellado”, “Depósito y Suministros”, “Inventario”, “Liquidaciones de Sueldos y Gastos de los Juzgados de Paz”.



las funciones de gobierno”; y la “Sección Servicios” a cargo del “Mayordomo de la Gobernación” para el mantenimiento de los vehículos, chóferes, cultivo de especies para planes de forestación y las necesidades de la vivienda del gobernador (A.H.P. – F.G. – Caja N° 123, 1948).

Si bien como rasgos generales podemos advertir un intento de aliviar la excesiva centralización de responsabilidad en el gobernador y secretario, se mantiene aún; la influencia de la instancia central persiste con fuerza además mediante diferentes organismos como el Consejo Nacional de Educación, hospitales nacionales, el Ejército, instituciones bancarias²⁷.

4.1.2. La reforma de 1949

Durante el peronismo se decidió la extensión de la ciudadanía política primeramente a Chaco y La Pampa –iniciando el ciclo de las provincializaciones en 1951– cuando consideró que tanto las bases sociales como materiales estaban en la línea de una casi completa homogeneidad²⁸. En el primer discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el Presidente Perón se había comprometido formalmente a provincializar los territorios:

Los territorios nacionales han de merecer especial atención de los poderes públicos por la extensión de su población y por la riqueza que han creado merced al trabajo de sus habitantes. Para ello serán sometidos a la consideración de vuestra honorabilidad los correspondientes planes de obras públicas, instrucción, higiene y asistencia social, al mismo tiempo que se acelera el proceso previsto y no cumplido en la ley orgánica de territorios, hasta llegar paulatinamente a la autonomía política de aquellas porciones de suelo argentino que deben formar parte del ejercicio pleno de nuestro sistema constitucional. Perfeccionamiento del Poder Ejecutivo local, régimen municipal y legislaturas son las tres etapas que han de cumplirse previamente a la provincialización [Perón, 26-junio-1946, cit. Etchenique, 2003: 130].

Este programa no se cumplió aunque sí el gradualismo económico mediante un amplio plan de obra pública. Durante la exposición del Plan Quinquenal dedicó un capítulo especial a los territorios nacionales, los cuales no podrían provincializarse en forma inmediata y simultánea sino que previamente era necesario atravesar por un proceso que implicaba “desarrollo económico” y “mejoramiento político y jurídico” de sus instituciones. El Plan de Gobierno (1947–1951) prevé “medidas de superación” con varias acciones que se resumen en dos ejes: “bienestar económico” –

²⁷ También la Delegación Regional de la Secretaría de Salud Pública de la Nación (luego Ministerio de Salud Pública), Administración Sanitaria y Asistencia Pública, Distrito 25° de Correos y Telecomunicaciones, Teléfonos del Estado, Dirección Nacional de Arquitectura (Distrito La Pampa), XXI Distrito de Administración Nacional de Vialidad, Dirección General de Ganadería – Inspección Técnica Sanitaria. Se trata de un conjunto de organismos que marcaron la impronta del poder central en La Pampa.

²⁸ Para la hipótesis, ver Ruffini (2005).



obras públicas, sanidad y enseñanza– y “mejoramiento jurídico–político” –niveles gubernativo, legislativo y municipal–; la finalidad es “mejorar las condiciones políticas, económicas y de vida de los Territorios y llegar por etapas sucesivas a la plenitud del sistema federal argentino” (1947: 33).

En este proceso y ante las necesidades que crea la acción de fomento en los territorios nacionales se proyecta una reforma administrativa mediante la creación de las Subsecretarías de Gobierno²⁹ y de Fomento³⁰ (Resolución N° 469, 26–febrero–1949, Ministerio del Interior) cuyas competencias prácticamente abarcaban todos los asuntos de gobierno. De este modo se incorporan dos funcionarios políticos a la estructura de gobierno territorial e incluso se prevé un sistema de reemplazo del secretario por el subsecretario de Gobierno, y en ausencia de éste, por el subsecretario de Fomento.

En consecuencia, se ampliaría la burocracia con la incorporación de personal en cada área, modificando la forma de resolver y administrar las cuestiones políticas, económicas y sociales por medio de una mayor división jerarquizada del trabajo, especialización técnica de tareas, control y coordinación de unos grupos sobre otros pero cuyas partes dependían en forma directa y exclusiva de la cúspide del gobierno territorial.

Las reformas no se limitaron a carteras que se ocupaban de la resolución de asuntos económico–sociales sino que se extendieron hacia áreas de incumbencia estrictamente política. En esta dirección, traspasaron el espacio comprendido por la administración pública para situarse en la estructura de gobierno propiamente dicha siguiendo una lógica de dominación legitimada por el cumplimiento de la ley, la norma y la llamada “doctrina justicialista” –que implicaba el conocimiento y control de la oposición desviando el principio de racionalidad invocado–; además constituye una fuerza decisiva en el peronismo, extendido desde el poder ejecutivo y administrativo al conjunto de la sociedad y que termina comprendiendo a cualquier tipo de organización.

²⁹ Le corresponde entender en todos los asuntos políticos, administrativos y de orden público y en particular, las vinculadas con el régimen municipal (organización legal y administrativa, contralor, sistema tributario, presupuestos) – un verdadero “avance” sobre la autonomía municipal ya iniciado en tiempos del Gobernador Duval quien fijó el control por parte del Tribunal de Cuentas como sostiene Santesteban (2004)–, justicia, defensa nacional, policía, registro civil, educación, demografía, trabajo, salud pública, previsión y asistencia social, régimen electoral, marcas, señales y permisos varios (art. 2°).

³⁰ Con competencia en el estudio y realización de toda iniciativa o gestión de fomento y obras públicas y en particular, en asuntos relativos a la agricultura, ganadería, industria y comercio, abastecimiento, energía, censos, tierras públicas, parques nacionales y turismo, vialidad, irrigación, comunicaciones y transportes (art. 3°).



Las gobernaciones debían preparar un proyecto de reglamento funcional interno con los servicios administrativos, con la premisa que debe ser el gobernador el “centro” de un activo movimiento de fomento del territorio nacional. La reforma modifica la estructura administrativa creando organismos bajo su dependencia directa (**Cuadro N° 2**):

- a) Secretaría de Asuntos Políticos y Gremiales y de Ceremonial – Privada: asuntos específicos hasta el momento en manos del Secretario Privado y así aliviarlo de funciones.
- b) Secretaría Técnica – Privada: para el estudio directo y puesta en funcionamiento de iniciativas que surgen del gobernador u otros sectores, similar a la de las provincias.
- c) Cuerpo de Gestores en Buenos Aires: para agilizar gestiones administrativas en Capital Federal y para otras oficinas de la Subsecretaría de Fomento, como la búsqueda de materiales de construcción o cuestiones culturales. Bajo control del Ministerio del Interior (A.H.P. – F.G. – Caja N° 143, 1949).

En la Subsecretaría de Gobierno se crean la Dirección de Estadística y la oficina de Contralor Administrativo Comunal; quedando en total con diez secciones³¹, destacándose la primera, con el propósito de contar con “una amplia estadística activa del territorio” porque el gobierno aspiraba a lograr un conocimiento, lo más rápido y profundo posible³² –posee incluso una sección de “Estudios Estadísticos”– que a pesar de su relación estrecha con las funciones de la Subsecretaría de Fomento se la hace depender de la Subsecretaría de Gobierno “en razón de los agentes con que deberá mantener su información, funcionarios en su totalidad dependiente de esa Subsecretaría” (Memorándum, 1949: 2).

La principal novedad de la reforma es la creación de la Subsecretaría de Fomento para “atender las necesidades presentes y futuras del Territorio”. La cuestión de obras y construcciones queda bajo la responsabilidad de “Obras” y “Técnica” y desde el punto de vista administrativo en “Transporte, administración y suministros”³³; además, se vincula con la Sección “Maestranza” cuya administración supervisa y dirige. La integran la “Dirección de Cultura”³⁴, “Turismo” y “Dirección

³¹ También comprende: “Mesa General de Entradas y Salidas”, “Biblioteca e Informaciones”, “Marcas”, “Intendencia”, “Personal”, “Archivo del Registro Civil”, “Archivo” e “Imprenta”.

³² Comprende las Secciones “Archivo Estadístico”, “Historial”, “Historial Económico”, “Catastro” y “Registros”. La creación de varios registros muestra el interés del Estado por el conocimiento y control de las situaciones sociales.

³³ Administra los fondos destinados a obras de fomento, bajo el contralor superior de la Contaduría de la Gobernación, encargada de los pagos

³⁴ Entidad autárquica –a pesar de su inclusión bajo dependencia de la Subsecretaría de Fomento– se divide en: “Educación” y “Comisión Oficial de Cultura”, encargada de propiciar la cultura pampeana en todos sus sentidos –divulgación, enseñanza, becas, investigación, centros de arte–



de Abastecimiento”³⁵, para la cual, se reclama: “la experiencia ha demostrado que un éxito halagador en la cuestión se obtendrá solamente cuando todos los resortes de esta Dirección estén exclusivamente en manos de la Gobernación”. Si bien en este trabajo no nos ocupamos de la institución policial –integrante del aparato represivo del Estado– solamente cabe observar que dependía directamente del gobernador territorialiano según la misma Ley N° 1532³⁶ y de acuerdo a nuestros propósitos debe resaltarse la creación en 1946 de una oficina especial denominada “Sección Información, Vigilancia y Cumplimiento de Leyes Obreras” bajo la dependencia directa de la jefatura y con el encargo de registrar –y luego informar al gobernador– lo relacionado con antecedentes obreros, patronos, conductas, industrias, conflictos y la forma en que se cumplían las numerosas leyes de trabajo durante la etapa peronista (Cornelis, 2008: 392)³⁷.

En agosto de 1950 por Decreto N° 16.345 se establecen nuevas atribuciones del gobernador que confieren mayor fuerza a la función, en especial, en materia del aparato represivo y burocrático del Estado³⁸. Pasan a tener ingerencias en los organismos nacionales: estarán obligados a informar al Poder Ejecutivo acerca de la regularidad con que proceden las oficinas y empleados dependientes directamente del gobierno nacional; podrán suspender a cualquier empleado en casos de irregularidades graves o de inconducta notoria dando cuenta al Ministerio del Interior (art. 2°); y en caso de vacantes, los ministerios y dependencias nacionales, deberán comunicarlas a los gobernadores quienes propondrán los candidatos, con preferencia del personal de la zona (art. 4°).

4.2. La transición hacia la provincialización. Los representantes políticos

³⁵ Presenta una nueva estructura: se suprime la Comisión Oficial de Control y las subcomisiones locales y se crea una “Inspección General” en la sección “Cumplimiento de las Leyes 12.830 y 12.983”. También surge “Estudios Económicos de Producción y Costos” que tendrá a su cargo la técnica de la fijación de los precios máximos y la sección “Fomento de Abastecimiento” que entenderá en el “abastecimiento dirigido para una nutrición científica del pueblo”.

³⁶ En 1886 entró en vigencia el primer Reglamento de Policía de la capital y en 1926 por Decreto se reglamentan las funciones que debían cumplir los jefes de policía de los territorios nacionales. En la estructura jerárquica le seguían el comisario inspector y el sub-comisario de policía.

³⁷ La oficina se mantuvo aún cuando se creó la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión, indicando cierta superposición de funciones al menos en términos informativos.

³⁸ Respecto al personal de su inmediata dependencia, tendrán las atribuciones de proponer el nombramiento y remoción de secretarios, jefes de policía, subsecretarios, asesores letrados y personal superior de seguridad y defensa; nombrar personal administrativo con carácter provisional hasta la aprobación del Poder Ejecutivo y nombrar y remover al personal subalterno de seguridad y defensa, obrero, maestranza y de servicio (art. 5°); designar jueces de paz cuyos cargos no sean electivos o en caso de acefalía de los electivos hasta la primera elección (art. 6°).



El proceso de provincialización se postergó y se resolvió de una forma no esperada por la mayoría de los involucrados. En efecto, especialmente desde la prensa territorialiana se insistía en la necesidad de abandonar el sistema de comisionado y recuperar las autonomías municipales mediante la elección de los consejos. La normalización de la vida municipal serviría de “preparación” antes de conceder la provincialización. El peronismo no tuvo en cuenta esta línea y primero elevó al rango de provincia a Chaco y La Pampa iniciando un proceso de construcción del Estado “desde arriba”. De cualquier manera, los requisitos exigidos por la Ley N° 1.532 estaban sobradamente cumplidos. En efecto, desde 1884 se venía hablando de la situación institucional de los territorios nacionales; la discusión se centraba en los extremos de mantener la condición territorialiana o provincialización de una sola vez, con alguna situación intermedia. El peronismo encaró efectivamente las reformas en un proceso demorado y controlado: después de ampliar la ciudadanía social, estableció el derecho de los territorianos a participar en la elección del primer mandatario del país a partir de la reforma constitucional de 1949 y finalmente la elección popular de los gobernadores y legisladores.

Mediante la Ley N° 14.037, Chaco y La Pampa son declarados provincias cesando las funciones de los gobernadores, secretarios y jefes de policía. En el interregno, cada jurisdicción estará a cargo del comisionado nacional con las tareas y atribuciones que correspondían a los gobernadores a fin de asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios de la administración pública³⁹.

La actividad política en La Pampa cobra intensidad y fueron surgiendo grupos que intentaron aprovechar esta mirada desde el poder central y posicionarse en la nueva coyuntura. En la elección del 11 de noviembre de 1951 en que se autoriza a votar por primera vez a los territorianos, se eligen también los miembros de la convención constituyente, y permite contemplar la formación de la dirigencia política en La Pampa. En la conformación de las listas oficialistas que debían ser aprobados por el Consejo Superior, se movilizaron las fuerzas representativas: el interventor peronista, la delegación de la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Movimiento Peronista Femenino. El distrito fue dividido en quince circunscripciones electorales cada una de las cuales elegirá un representante:

Número de Circunscripción	Departamento	APELLIDO Y NOMBRE Convencional Constituyente Electo	Perfil ocupacional-residencia
---------------------------	--------------	--	-------------------------------

³⁹ En ambos casos asumen los hasta entonces gobernadores. Los límites se mantienen, determinaba la convocatoria y funcionamiento de las convenciones constituyentes, fechas de elección de autoridades, la forma en que se realizaría la transición de los bienes públicos, la justicia, la recaudación de impuestos y los distintos servicios administrativos.



Electoral			
Iª	RANCUL	RODRIGUEZ LLAMES, Gustavo Miguel ⁴⁰	Jefe de Policía de la Provincia Ex Territorio Nacional de La Pampa (Teniente Coronel)
IIª	REALICO	FUMAGALLI de SAEZ, Sara Dolores	Maestra en la localidad de Falucho
IIIª	CHAPALEUFU	MOLINARI, Francisco	Dirigente metalúrgico – Delegado de la C.G.T. en la zona norte (General Pico)
IVª	TRENEL	SAVARESE, Juan Francisco	Delegado de FATRE y de la C.G.T. de Trenel
Vª	MARACO	QUIROGA, Carlos Horacio	Contador de la Inspección Seccional Escuelas – militante peronista de General Pico
VIª	CONHELLO	MATTIS, Eduardo	Titular del Sindicato de Obreros Madereros de Rucanelo
VIIª	QUEMU QUEMÚ	CORCHON, Gregoria (designada en reemplazo de su hermana Ursicina Corchón)	Subdelegada censista de General Pico (Gregoria Corchón); Movimiento Femenino Peronista de Santa Rosa (Ursicina Corchón)
VIIIª	CHICAL CO, CHALILEO Y LOVENTUE	LORUSSO, Atilio Carlos	Dirigente peronista (hijo del ex vecino de Santa Rosa Juan Lorusso que tuvo la concesión de Teléfonos Argentinos)
IXª	TOAY	ALVAREZ, Santiago Manuel	Delegado de la Secretaría de Trabajo y Previsión (Santa Rosa)
Xª	CAPITAL	FERRARI, Juan Antonio	Secretario General de la Asociación de Trabajadores del Estado (Santa Rosa)
XIª	CATRILO	MIGUEL de TUBIO, Josefa	Maestra de la Escuela N° 33 de Jacinto Arauz – integrante del Movimiento Peronista Femenino
XIIª	ATREUCO	CORRECHÉ de NOVICH, Susana	Maestra de Doblas – integrante del Movimiento Peronista Femenino
XIIIª	PUELÉN, LIMAY MAHUIDA, ULTRACÁN	BARNI, Angel Pedro P.	Médico de General Acha – Miembro de la Unidad Básica
XIVª	GUATRACHE	FIEG, Félix Fortunato	Ex Comisionado Municipal de Guatraché – Miembro de la Unidad Básica
XVª	CURA-CÓ, LIHUEL CALEL, HUCAL Y CALEU-CALEU	OROZCO, Hipólito	Dirigente3 salinero de Macachín

Fuente: Elaboración propia

La nómina de candidatos a convencionales mantenía cierto equilibrio entre representantes de la CGT, del Partido Peronista y del movimiento femenino⁴¹. En el caso de las mujeres, tenían una instrucción y ocupación previa, el magisterio, por cierto, muy valorada en la época; y una de ellas – Susana Correché– era además abogada y asesora del gremio de los salineros. Los representantes de los trabajadores son dirigentes de distintos gremios (metalúrgico y ferroviarios, rurales, hacheros, empleados públicos, salineros) mientras que del sector político del partido, tres eran funcionarios en ejercicio –uno de ellos máximo jefe de la policía y otro delegado de la Secretaría de Trabajo y Previsión– mientras que dirigentes de las unidades básicas fueron otros tres –uno de ellos, profesional médico–

Se producen notorios cambios en los cuadros políticos y administrativos en la nueva provincia. El interventor del Partido Peronista Zacarías Azar, de actuación muy discutida, cesó en sus funciones. También se trasladará la inspectora de Unidades Básicas y la radicación en La Plata de la delegada censista, senadora bonaerense electa. Dentro de las esferas administrativas y con el objeto de

⁴⁰ Compañero de promoción de Perón, egresado del Colegio Militar (1913). Anteriormente a Jefe de Policía, había estado a cargo del Distrito Militar en La Pampa.

⁴¹ En Chaco la composición fue diferente con mayoría de los representantes de los trabajadores agrupados en la CGT (ocho sobre los quince convencionales).



posibilitar la reorganización para el ciclo previo al establecimiento de las primeras autoridades, el mismo comisionado nacional presentó su renuncia⁴². Su reemplazante (una vez dictada la constitución provincial en enero de 1952) –Dr. Raúl R. Peláez⁴³– designó a los nuevos “ministros” de la provincia bautizada como “Eva Perón”: Finanzas y Obras Públicas –Dr. Salvador Ananía⁴⁴–, Gobierno –Enrique Jorge Garriz⁴⁵ y Asistencia Social –José Carlos Aroja⁴⁶, encargado de Previsión Social, Salud Pública e Instrucción Pública– quienes asumieron el 2 de octubre de 1952.

5. La provincialización. El “nuevo” Estado y los elencos políticos

El peronismo apela al pueblo como sujeto colectivo y el Preámbulo de la Constitución Provincial comienza con “*Nosotros, los representantes del pueblo trabajador*”, lo cual constituye la base de una cultura política con fuerte implante social. El “estado provincial”, aprovechando la experiencia del partido –y cierta vacancia en la política territorialiana– logra articular identidades, creencias y con ello otorga consistencia a los vínculos políticos con su base popular. Distintas estrategias se utilizan para interpelar y obtener consentimiento como la construcción de la legitimación a partir de la asunción de la representación de la sociedad en que el partido–estado es considerado como expresión de los intereses generales⁴⁷. Precisamente, se extienden las bases ideológicas y culturales como parte del control social; y la creación de la burocracia permitirá dominación territorial pero también dominación económica y simbólica.

Es importante destacar que aquellos que fueron constituyentes provinciales, seguirán actuando en las próximas etapas organizativas. La primera elección de autoridades provinciales y de

⁴² Juan Carlos Neveu fue designado Fiscal Federal en La Plata. Los enfrentamientos con el interventor partidario y la pérdida del apoyo inicial de Eva Duarte, con su salud quebrantada, redujeron sus aspiraciones de ser el primer gobernador constitucional de La Pampa. Había sido el primer gobernador territorialiano de origen pampeano (29-diciembre-1949 al 8-agosto-1951) un viejo reclamo de los sectores políticos que se concretó recién con el peronismo.

⁴³ Oriundo de Pehuajó (Buenos Aires) había sido diputado provincial, comisionado municipal y al momento de su designación, se desempeñaba como interventor del partido en ese distrito.

⁴⁴ Conocido profesional de General Pico, deportista y vecino dedicado a los asuntos de su ciudad, se volcó tempranamente al peronismo, ocupando el cargo de interventor de la Junta Departamental. Sería el primer “gobernador constitucional” de La Pampa.

⁴⁵ Se desempeñaba como secretario de la gobernación hasta el momento.

⁴⁶ Oriundo de San Nicolás gozaba de la confianza de Ramón Subiza a cargo de la cartera nacional de Asuntos Políticos.

⁴⁷ Pueden mencionarse desde la liturgia peronista, monumentos y denominación de calles y edificios públicos hasta propuestas en lo deportivo y festivo desde las estructuras del gobierno. Actuaron como actividades de captación política partidaria en donde no podían diferenciarse las funciones del Estado y el partido.



representantes al congreso nacional (12-abril-1953) muestra el carácter relativamente estable del primer elenco político. Mientras que el candidato a gobernador electo fue Salvador Ananía –que como dijimos, ocupaba la cartera de finanzas y obras públicas– el vicegobernador resultará Esteban Ardohain, quizás el que menos compatibilizaba con el núcleo partidario porque si bien era el titular del Partido Peronista en el distrito, se lo asociaba a intereses ganaderos, al provenir de una familia terrateniente del centro sur de La Pampa⁴⁸.

En cuanto a los cuatro cargos legislativos nacionales, habían integrado la convención constituyente: como diputados nacionales electos asumirían Eduardo Mattis y Josefa Miguel mientras que como senadores nacionales lo harán Juan A. Ferrari y Susana Correché. De los veintiún miembros integrantes de la Cámara de Representantes, tres también habían intervenido en aquella instancia⁴⁹.

El cuerpo de funcionarios (ministros) que integraron la primera gestión comprendían: Gobierno (Dr. Mariano Fernández, 1915); Economía (Reynaldo Andrés Maggi, 1904)⁵⁰; Asuntos Sociales (Dr. Rodolfo Eduardo Desperbasques, 1915)⁵¹, Obras Públicas y Asuntos agrarios al Ingeniero civil Justo Tierno (1914); y asesor letrado Juan Carlos Tierno (1916)⁵².

La provincialización trajo aparejada la entrada en funcionamiento de la Legislatura que durante el primer período sancionó las leyes fundacionales del nuevo Estado⁵³:

Nº de Ley	Denominación [competencia]
1	Creación del Boletín Oficial
2	Ley Orgánica de Ministerios: creación y organización de cuatro Ministerios: Gobierno, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales, Obras Públicas y Asuntos Agrarios
3	Ley de Contabilidad y organización de la Contaduría General y Tesorería General.
4	Creación de la Fiscalía de Estado (funciones y Asesor de Gobierno)
5	Adhesión al Segundo Plan Quinquenal de la Nación
8	Creación del Tribunal de Cuentas

⁴⁸ Seguramente fue un candidato impuesto por Perón. Desde el principio hubo desencuentros entre el gobernador y vicegobernador en numerosos temas –entre ellos respecto a la legislación a promover respecto a la tierra– y terminó renunciando.

⁴⁹ Sara D. Fumagalli, Hipólito Orozco y Juan F. Savarese.

⁵⁰ Procedente de la provincia de Buenos Aires era un ex gerente bancario, jubilado. Sus amplios conocimientos técnicos y financieros llevó a su nombramiento: resultaba prioritario organizar la economía provincial.

⁵¹ Como el anterior, no era pampeano sino bonaerense. Formaba parte del grupo que había frecuentado el gobernador durante su permanencia en la provincia de Buenos Aires. Le cupo la tarea de organizar el ministerio de bienestar social.

⁵² Eran hermanos; procedentes de la tradicional familia de Santa Rosa propietaria de la casa comercial “Casa Tierno y Cía.” El primer contador general de la provincia fue José Antonio Domínguez (1925), también llegado de Buenos Aires. En estos nombramientos de personas no oriundas de La Pampa tuvo especial incidencia el Ministerio de Asuntos Políticos que acompañó los primeros pasos formativos del estado provincial.

⁵³ Período 4 de junio de 1953 al 21 de enero de 1954. Los diputados representantes de cada una de las circunscripciones en las cuáles estaba dividida La Pampa, todos peronistas, por adoptarse el sistema uninominal de elección.



9	Parcelamiento de tierras
11	Radicación y ejercicio de la profesión por médicos con títulos extranjeros
12	Impuesto único y uniforme en calidad de patente de vehículos
13	Impuesto a las actividades lucrativas
14	Régimen de Expropiación
21	Organización del Poder Judicial
22	Creación del Registro Provincial de Productores Agropecuarios
27	Código Fiscal
34	Creación y organización de la Policía Provincial
38	Ley General de Obras Públicas
39	Remuneración Anual Complementaria para todos los servidores del Estado
40	Segundo Plan Quinquenal de la Provincia
44	Defensa Forestal (adhesión a la Ley Nacional N° 13.273)
47	Ley Electoral
49	Ley del Notariado
50	Protección de la fauna silvestre
52	Participación de las Municipalidades y Comisiones de Fomento en la percepción de impuestos provinciales
53	Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento
54	Ley General de Vialidad
56	Creación del Registro de la Propiedad de la Provincia
65	Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos Ejercicios 1954 y 1955
80	Ley de Educación
87	Creación de la Caja de Previsión Social de la Provincia
96	Creación del Banco de la Provincia y Carta Orgánica del mismo
115	Creación de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia Social de la Provincia

Fuente: Elaboración del autor en base a Boletín Oficial Provincia Eva Perón

La primera de las leyes es el instrumento de promulgación del resto y la siguiente responde a los lineamientos dados por el discurso de apertura de las sesiones del gobernador, donde se destacaron aquellos proyectos relacionados con medidas de orden social, económico y productivo así como también en la ejecución de distintas obras dentro del Segundo Plan Quinquenal.

La ley orgánica proyecta la creación de cuatro ministerios: Gobierno, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales, Obras Públicas y Asuntos Agrarios. Una reestructuración ministerial deja sin efecto la creación del Ministerio de Obras Públicas –cuyas funciones son transferidas al Ministerio de Gobierno que pasa a llamarse “Ministerio de Gobierno y Obras Públicas”; en tanto que las correspondientes a “Asuntos Agrarios” se agregan al Ministerio de Asuntos Económicos denominado “Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios” (Ley N° 107)⁵⁴. No será la única modificación; durante todo el año 1954 es posible identificar varios cambios que implican la creación, organización y reorganización de secretarías, direcciones, subsecretarías, bajo el propósito

⁵⁴ Se crean las Subsecretarías de Obras Públicas y de Asuntos Agrarios, y dependiendo del gobernador directamente la Secretaría Técnica con funciones de: a) asesoramiento al gobernador y los ministros en materia institucional, legal, política, economía, financiera, técnica, social y estadística; b) formular proyectos de planes de gobierno; c) controlar y verificar los Planes; d) acción de coordinación y/o información con los organismos nacionales y/o provinciales técnicos y de planificación.



de lograr una mejor racionalización administrativa que reflejan una tendencia hacia el burocratismo⁵⁵. En la provincia faltaban cuadros políticos entrenados para cumplir funciones de alta responsabilidad e incluso tampoco había profesionales como para sumarse a los cuadros técnicos; de ahí también el origen foráneo de algunos funcionarios⁵⁶.

El “nuevo estado” pretendía ser planificador y promotor del desarrollo en todos los aspectos esenciales. En el art. 2º inc. 17 de la Ley Nº 2 se fija como función especial de cada uno de los ministerios el deber de adoctrinar a todo su personal respecto de los objetivos, contenido y proyecciones del “Justicialismo y de la Doctrina Nacional”. Por Decreto Nº 70 (26–junio–1953) se fijan las normas para el ingreso a la administración provincial con el propósito de desarrollar “una acción de gobierno de acuerdo con la Doctrina Peronista, convertida en Doctrina Nacional por Ley Nº 14.184”; resulta “necesaria la total identificación de los funcionarios con sus postulados”, con lo cual, no dependía tanto de la aprobación de exámenes como de la posesión de un carné partidario o de la recomendación de algún funcionario del partido. Y además, “todo funcionario, empleado u obrero que pertenezca a la administración provincial deberá ostentar en su solapa y permanentemente el distintivo oficial partidario”⁵⁷.

El proceso de construcción estatal encontró una serie de dificultades como la superposición de funciones e interferencias entre organismos, a tal punto, que a finales de 1954 se establecen normas básicas para la racionalización administrativa, en consonancia con lo decretado por la administración nacional –en un contexto donde faltaban recursos económicos– debiendo elevarse un anteproyecto que establezca la misión, funciones, estructura orgánica, reglamentos y plantel de cada repartición y entidades descentralizadas⁵⁸.

⁵⁵ Siguiendo los boletines oficiales, aún en marzo de 1955 es posible advertir movimientos en la estructura administrativa, desde la creación o puesta en funcionamiento de reparticiones hasta el nombramiento por primera vez de funcionarios.

⁵⁶ Los universitarios más numerosos eran los abogados. También existían algunos médicos, farmacéuticos, agrimensores. En ciencias económicas y agronómicas –en particular de las primeras– existía una vacancia marcada.

⁵⁷ Son requisitos obligatorios para el nombramiento de cualquier cargo: antigüedad mayor de 6 meses de afiliación partidaria mediante certificado comprobatorio en el que conste número, fecha y organismo donde se registró la inscripción; deberá ser presentado por los funcionarios y personal del poder ejecutivo ya designados. Por Decreto Nº 2303 (23–diciembre–1954) se establece “tener conocimientos básicos de la Doctrina Nacional de Gobierno”.

⁵⁸ La propuesta debía contener normas básicas y comunes entre organismos, eliminación de servicios con funciones superpuestas limitando el máximo de funciones jerarquizadas que comprendan Dirección General, Dirección, Departamento, División, Sección y Oficina (Decreto Nº 2303, 23–diciembre–1954).



Algunas leyes corresponden a la estructura misma del Estado⁵⁹. La economía del reciente Estado es una prioridad: diferentes leyes impulsan nuevas industrias⁶⁰, determinan el régimen de coparticipación y establecen la ley impositiva anual; además un régimen de expropiación, colonización y parcelamiento de tierras. Los recursos naturales quedan protegidos por la ley de defensa forestal así como también se reglamenta la caza y fauna silvestre⁶¹.

Desde el punto de vista social podría destacarse la Ley N° 11 relacionada con la radicación y ejercicio de la profesión de médicos con títulos extranjeros ante la imposibilidad de contar con médicos con título nacional⁶². Mientras que la Ley N° 80 de educación es un claro ejemplo del proceso de adoctrinamiento al fijar la obligatoriedad de incluir en los programas de educación “la enseñanza de la doctrina nacional, síntesis y fin supremo de la grandeza de la Nación” (art. 6°).

Finalmente, y como parte del proceso constitutivo es notoria la creación de diferentes Consejos Asesores como el “Consejo de Planificación” en el marco del Segundo Plan Quinquenal, cuyos integrantes corresponden a funcionarios de diferentes carteras⁶³.

La situación económica general puso en dificultades la estructura estatal a tal punto que a comienzos de 1955 se disponen “economías” en los ministerios para contener gastos o su suspensión salvo los de “ineludible realización”. Las propuestas de otorgamiento de subsidios, premios, adhesiones y becas se reducirán a lo estrictamente necesario” (Decreto N° 179/1955). Otro problema estaba en el “personal” debido a las renunciaciones de empleados de las ramas administrativas, técnica y de servicio o maestranza, a raíz de “ofrecimientos efectuados por dependencias cuyos presupuestos cuentan con cargo mejor remunerados”. Para evitar el inconveniente de cubrir la categoría “con personal inexperto y cuyo aprendizaje origina perturbaciones en el normal

⁵⁹ Como la creación de la Fiscalía de Estado y la Policía, la Ley Electoral y Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. Además, resultaba necesario el financiamiento del Estado y el apoyo a iniciativas productivas: se sancionan el Código Fiscal, fijan impuestos y órganos de contralor como el Tribunal de Cuentas.

⁶⁰ Mediante la Ley N° 29 se fomenta la radicación de industrias en la provincia al determinarse por diez años la exención de los siguientes impuestos: a) contribución territorial; b) actividades lucrativas (50% del impuesto); c) impuestos municipales que no sean tasas.

⁶¹ La provincia adhiere a la Ley nacional N° 13.273 de defensa de la riqueza forestal.

⁶² Facultativos extranjeros que huyeron de la Segunda Guerra Mundial encontraron amparo en esta legislación y ejercieron su profesión en el interior de La Pampa.

⁶³ Decreto N° 444 (9–octubre–1953): para orientar los esfuerzos y actividades de orden privado y coordinar la acción de los organismos comunales con los provinciales y entre el Estado provincial y nacional. Ministros del Poder Ejecutivo, Delegado de la Provincia ante el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno y el Representante de la Provincia ante la Dirección Nacional de Planificación del Ministerio de Asuntos Técnicos de la Nación.



desenvolvimiento de las actividades” se prohíbe a los ministros secretarios elevar “proyectos de designaciones de personal que hubiere pertenecido a otras dependencias en los seis meses anteriores” (Decreto N° 534/1955).

5. Consideraciones Finales

El estudio de los territorios nacionales y su conversión en provincias constituye un ámbito de vacancia en los estudios históricos que debe ser cubierto para avanzar en la comprensión del propio proceso constitutivo del Estado nacional.

El peronismo introduce una profunda transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y las reformas posibilitan el cambio de esos vínculos; máxime en el caso de La Pampa que partiendo de transformaciones de la etapa territorialiana produce importantes novedades al construir un “estado provincial”.

El eje central del proceso de reformas era una modificación fundamental de la función social del sistema político. Se presentaba un Estado nacional renovado y que aspiraba a ser eficiente. En efecto, durante el peronismo –y dando continuidad a la etapa anterior– el aparato estatal adquiere capacidad para producir cambios sociales importantes, basado en los principios de centralización, burocratización y tecnocratización. Deja de ser un tercero en las relaciones sociales abandonando el rol de mediador para pasar a la toma de decisiones a partir de una visión de la realidad que se gesta en su propio interior y con nuevas capacidades técnicas y de disposición de recursos que le otorgan aptitud y legitimidad para fijar estrategias y ejecutarlas.

El Estado va construyendo su propia materialidad para el dominio no sólo legal sino –desde una perspectiva weberiana– racional de la sociedad. En términos estructurales, se apoya en un esquema piramidal y jerárquico que define a la administración pública dentro de un sistema político centralizado y autoritario –producto de la influencia militar–. De la lectura de los organigramas puede extraerse como rasgo dominante la creciente burocratización pública, especialmente a partir de la provincialización, cuyos cuadros deben ser cubiertos por personal no siempre perteneciente a la administración territorialiana. La recopilación de datos estadísticos sobre la situación local fue



requisito indispensable para la intervención estatal en la evolución social, de ahí la importancia de los estudios técnicos y del personal con ciertos saberes para cumplir con esas funciones.

No solamente se advierte un cambio en la estructura del Estado mediante nuevos organismos sino que a partir de este momento se sientan las bases para la conformación de una elite estatal diferente –encargada de realizar las nuevas políticas– El proceso de modernización estatal pretendido se mezcla con desajustes burocráticos como demuestra la reforma ministerial casi inmediata lo cual indicaría cierta improvisación producto del pasaje de un “estado territorialiano” a otro “provincial”, caso sin antecedentes en Argentina.

La Pampa –“provincia”– nació peronista y con una constitución de ese signo político; previamente se aplican diferentes modalidades de penetración partidaria y estatal que trae como consecuencia no sólo la constitución sino también el desplazamiento de actores políticos. Será el peronismo el primero que intenta articular la sociedad con políticas distributivas y una doctrina organicista para lograr la uniformidad de los ciudadanos sobre un eje verticalista. En esta institucionalización de patrones de organización social, el aparato burocrático se expresa en una administración expansiva y centralista, que caracteriza a la organización territorialiana y provincial.

Referencias Bibliográficas

a) Fuentes

- (1958): Anales de Legislación Argentina (1951), Tomo XI–A, Buenos Aires, Editorial La Ley.
- (1953–1954) – Boletines Oficiales (compendio de Leyes y Decretos Provinciales); y Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes – Archivo de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa.
- Fondo Gobierno (1939–1955) – Archivo Histórico Provincial (Santa Rosa, La Pampa) [A.H.P. – F.G]
- Plan de Gobierno (1947–1951): Presidencia de la Nación Argentina – Secretaría Técnica, Buenos Aires.

b) Bibliografía consultada

- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1996): “Tendencias en el proceso de conversión de Territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial”, en *Revista de Historia*, Nº 6, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- BERROTARÁN, Patricia (2003): *Del Plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- BONA, Aixa y VILABOIA, Juan (2007): *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Biblos.
- CAMPIONE, Daniel (2007): *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- CORNELIS, Stella M. (2008): “La organización burocrático–administrativa del Territorio”, en LLUCH, A. y SALOMON TARQUINI, C. (Ed.).



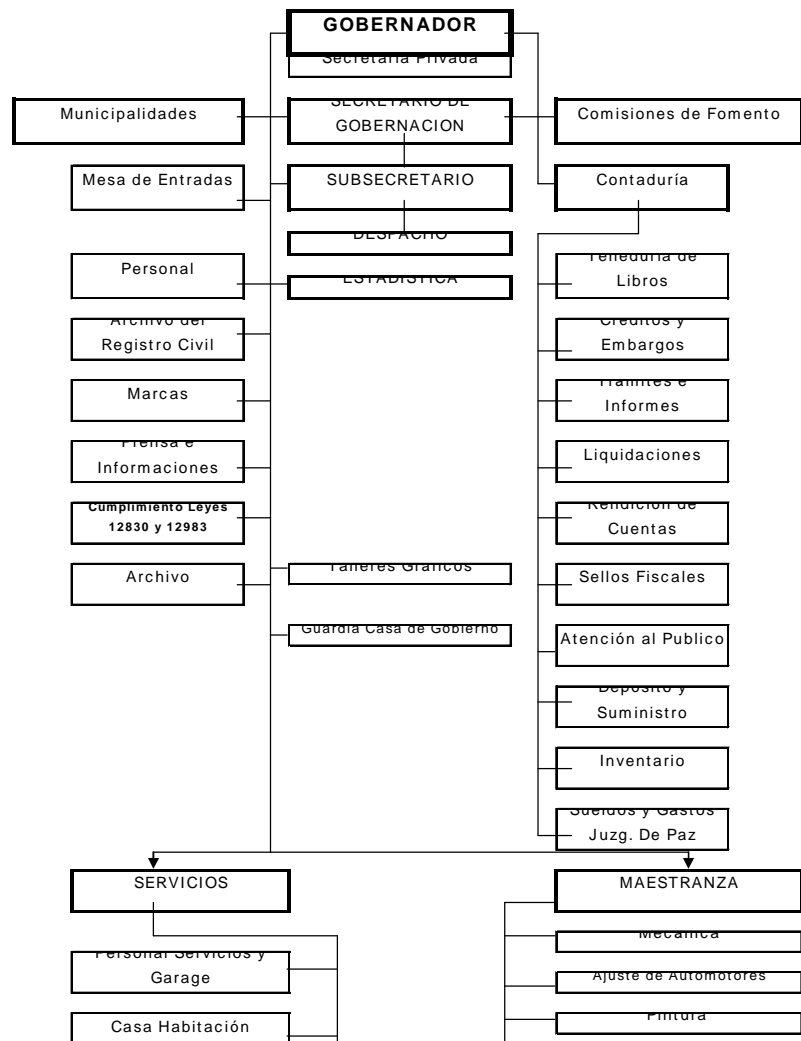
- ETCHENIQUE, Jorge y HAUSER, Vanina (2004): “Algunas consideraciones en torno al análisis de los manifiestos fundacionales de la Unión Democrática y el Partido Peronista en La Pampa (1945–1947)”, en *Quinto Sol*, Revista de Historia Regional, I.E.SH., F.C.H., UNLPam, Año 8, Nº 8.
- ETCHENIQUE, Jorge (2001 y 2003): *Pampa Central. Primera parte (1884–1924) y Segunda parte (1925–1952): movimiento provincialista y sociedad global*, Santa Rosa, La Pampa, Departamento de Investigaciones Culturales.
- FAVARO, Orietta (Coord.) (2005): *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Buenos Aires, La Colmena.
- FAVARO, Orietta y CAO, Horacio: “Los Estados provinciales. Una conceptualización provisoria”, en FAVARO, Orietta (Coord.) (2005), 23–38.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2001–2002): “Pensar el Peronismo desde los Territorios Nacionales. El caso de Neuquén, 1943–1955”, en *Cuadernos del Sur – Historia*, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, 85–102.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2001): *Peronismo y Territorios Nacionales. Los derechos de los territoriales a tener derechos*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia.
- FAVARO, Orietta (Ed.) (1999): *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1995): “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los Territorios Nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30”, en *Entre pasados – Revista de Historia*, año V, Nº 9, 7–26.
- GÓMEZ BAHILLO, Carlos (2001): “Burocracia y administración pública”, [en línea] *5campus.com, Sociología* <http://www.5campus.com/leccion/burocracia> [consulta 4 de junio de 2009].
- HORVATH, Laszlo (Comp.) (1993): *A half Century of Peronism, 1943–1993: An International Bibliography*, Stanford, Hoover Institution–Stanford University.
- JÁUREGUI, Aníbal (2005): “La planificación económica en el peronismo (1945–1955)”, en *Prohistoria*, Nº 9, Año IX, Rosario, Ediciones Prehistoria.
- LLUCH, Andrea y SALOMON TARQUINI, Claudia (Ed.) (2008): *Historia de La Pampa. Sociedad, política y economía. Desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (ca. 8000 AP a 1952)*, Santa Rosa, EdUNLPam.
- MACOR, Darío y TCACH, Cesar (Ed.) (2003): *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fé, Universidad Nacional del litoral.
- MASES, Enrique y RAFART, Gabriel (2003): *El peronismo: desde los Territorios a la Nación*, Neuquén, Editorial Manuscritos.
- MELON PIRRO, Julio C. y QUIROGA, Nicolás (Comp.) (2006): *El peronismo bonaerense. Partido y prácticas políticas, 1946–1955*, Mar del Plata, Ediciones Suárez.
- MOUZELIS, Nicos P. (1991): *Organización y Burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*, Barcelona, Península.
- RAFART, Gabriel (2002): “El partido peronista y el camino abierto hacia la provincialización de Río Negro”, en *Revista de la Facultad*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue, General Roca, Año 7, Nº 8.
- RUFFINI, Marta (2005): “Peronismo, Ciudadanía y Territorios Nacionales. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”, en *Avances del CESOR* Nº 5, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- O’DONNELL, Guillermo (1981): *El Estado burocrático–autoritario, 1966–1973*, Buenos Aires, Ed. Belgrano.
- OSZLAK, Oscar (1999): *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional* [1982], Buenos Aires, Planeta.
- OSZLAK, Oscar (1984): “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. En OSZLAK, Oscar (Comp.): *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- SANTESTEBAN, Leonardo (2004): “Duval, ¿el peronismo antes de Perón?”, en *Historias de La Pampa Desconocida*, Ciclo de Charlas y Debate sobre Historia Regional, Santa Rosa, APE, 57–67.
- TORRE, Juan Carlos (2002): *Los años peronistas (1943–1955)*, en *Nueva Historia Argentina* [VIII], Buenos Aires, Sudamericana.



– WALDMANN, Meter (1986): *El peronismo, 1943–1955*, Buenos Aires, Hyspamérica.



CUADRO Nº 1: ORGANIZACIÓN POLITICO ADMINISTRATIVA DEL TNL Pam (antes de 1949)



CUADRO Nº 2: ORGANIZACIÓN POLITICO ADMINISTRATIVA DEL TNL Pam - REFORMA 1949

