

Publicado en Graciela Luorno y Edda Crespo (coord.) ***Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales.*** Neuquén, Educo-Universidad Nacional del Comahue-Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-Cehepyc, Editores, 2008.

La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales

Graciela Luorno*

Los proyectos de provincialización de los Territorios Nacionales - 1884- que comenzaron a enviarse al Congreso desde la década de 1910, quedaron sometidos al veredicto de las provincias fundadoras que entonces integraban la base del Estado nacional. El requisito de la población mínima - 60.000 habitantes- para el cambio de status jurídico que contiene la ley, planteaba una significativa contradicción con la Constitución nacional que no fija condición alguna. Como se ha señalado en otros capítulos, la ley rigió y postergó por más de treinta años el otorgamiento del status de provincia a espacios del territorio nacional -de carácter temporal- que ya han superado para 1930 el número de habitantes exigidos para lograr la autonomía. Río Negro fue uno de ellos¹. En algunos casos, los proyectos fueron presentados en el Congreso por los legisladores, y aún elevados por el Poder Ejecutivo, pero no llegaron a formalizarse en leyes. La misma situación se mantuvo con respecto a la instalación de legislaturas en los territorios cuya población había alcanzado los 30.000 habitantes.

Sin embargo, esta realidad no impidió a los vecinos rionegrinos, como en otros territorios nacionales, desarrollar prácticas políticas locales en municipios y comisiones de Fomento. Las prácticas políticas se organizaban en torno a los partidos comunales, desde la conformación de los primeros municipios territorianos el panorama político estuvo signado por una significativa adscripción al radicalismo y al socialismo, no obstante, se presentaban a las elecciones como agrupaciones locales. Desde la creación de los Territorios Nacionales, la forma institucional prevista para la gestión de lo local, fue el concejo Municipal electivo y las comisiones de fomento. En este sentido, la historiografía regional reciente se ha visto enriquecida con trabajos que abordan y definen la ciudadanía en los territorios y las prácticas políticas de los sujetos sociales patagónicos.

*Docente e investigadora. Co-directora proyecto de investigación -Facultad de Humanidades- UNCo CEHEPyC-CLACSO

¹ El Territorio de Río Negro contaba para 1914 con 42.242 almas y en 1943 su población ascendía a 136.750 habitantes. Datos del INDEC, Neuquén.

Durante el primer peronismo comenzaron los cambios, luego de 65 años en que la situación político-institucional de los territorios permaneció invariable, la Convención Nacional, que en 1949 sancionó las reformas a la Constitución, incorporaba al pueblo de los territorios nacionales al mecanismo de elección de presidente y vicepresidente de la Nación². En noviembre de 1951 los habitantes de los territorios concurrieron, junto a la ciudadanía del país, a las elecciones de presidente y vicepresidente de la República y eligieron, además, delegados con voz y sin voto, a la Cámara de Diputados de la Nación³. En el marco de la compulsión electoral, se formalizó la reorganización del radicalismo en el territorio rionegrino y José María Guido, dirigente del Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR), fue el encargado de ello. Este político local compartía, en Viedma, su un estudio jurídico asociado con Edgardo Castello⁴.

Debemos recordar que desde 1884 hasta 1955 los Territorios Nacionales patagónicos fueron administrados por el Ministerio del Interior a través de un delegado que ostentaba el cargo de gobernador y consumada legalmente la provincialización, la “revolución militar del ‘55” intervino todos los distritos y recién en 1958, se constituyeron efectiva e institucionalmente las nuevas provincias, tras las elecciones populares y la asunción de los gobernadores⁵. En la última década, la historia política regional ha prestado particular atención al estudio del peronismo en los territorios de la norpatagonia y al proceso de provincialización. El momento histórico 1943-1955 fue objeto-sujeto de investigación de Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli (2001), Gabriel Rafart (2002), Rafart y Enrique Mases (2003) y Martha Ruffini (2005). Nuestra pretensión historiográfica es contribuir a este debate recientemente abierto, realizando una reconstrucción histórica del periodo de integración- con nuevo estatus jurídico- de Río Negro al sistema federal y la caracterización del proceso de construcción institucional⁶. Daremos cuenta, además, del juego de intereses socio-político desplegado en las instancias locales entre sí y con el Estado nacional.

Asimismo, explicar los conflictos que se generaron en torno a la designación de la ciudad capital, identificando las posiciones adoptadas por los actores

²En 1954 la ley 14.315, de casi inadvertida vigencia, proponía un régimen de transición, que prácticamente no llegó a aplicarse porque en 1955 se sancionó la ley de provincialización de los territorios patagónicos y Formosa, excluyendo a Tierra del Fuego, que logrará ese estatus recién en 1991, durante el tercer peronismo.

³El capítulo IX -arts. 182/188- de la Constitución Nacional reformada, trataba de la creación del cargo de Delegado a la Cámara de Diputados de la Nación. (Oreja: 1965).

⁴ En el interior del MIR se instrumentaron cambios doctrinarios de acuerdo al Programa de Avellaneda (1947). En este marco, J. M. Guido fue delegado por Río Negro ante Comité Nacional.

⁵En las elecciones del 23 de febrero de 1958 fue consagrado como primer gobernador constitucional.

⁶El concepto de construcción institucional remite a la capacidad estatal para crear una estructura perdurable y eficaz. Desde esta posición teórica se destaca el papel jugado por los diferentes actores políticos en dicho proceso y su capacidad para producir una determinada estructura institucional. Este proceso contempla la distribución del poder dentro del estado con el fin de evaluar las capacidades para definir e implementar una agenda política. (Spinelli, et al.2000).

sociales, las propuestas de los diferentes actores políticos y las estrategias seguidas por los partidos tradicionales, implicó detenernos en el análisis del interregno inaugurado en la vida política nacional por la revolución libertadora (1955-58). El juego de las articulaciones políticas que estaba en la base de las decisiones del gobierno de la intervención y de la Junta Consultiva se presentaba como 'rebote' de la política nacional en el escenario local, donde las identidades políticas estaban en proceso de re-configuración. Por ello consideramos que la explicación de la etapa transicional nos desafía a pensar en un abordaje de análisis, tanto de la dimensión política como de la socio-económica. El proceso de provincialización concluyó solo cuando fue asegurada la 'supervivencia del nuevo estatus' -se redactó y aprobó la constitución- y 'se crearon las condiciones político-legales que permitieron e impulsaron un desarrollo informal por medio del juego de las fuerzas privadas' (Hobsbawm, 1990). Por ejemplo, cuando se creó el marco institucional de la administración local tal como fue moldeado por la constitución.

Política local y sujetos sociales

Recordemos algunos datos, por ejemplo, que los Territorios nacionales cubrían casi la mitad del total de la superficie del país. Además, Río Negro cuenta con una extensión de 206.750 kilómetros y la población, en 1947, ascendía a 136.750 habitantes. Sus diferentes regiones geográficas se desarrollaron y desarrollan a un ritmo desigual, dada la significativa diferenciación productiva y de crecimiento entre sí. Se trata de las regiones del Alto y medio Valle⁷, de la cordillera, de la meseta y de la costa atlántica incluyendo al valle inferior.

A principios del siglo XX, el territorio rionegrino se presentaba como una fragmentación de espacios, subordinados en muchos casos, a jueces de paz, comisarios y a sus nexos locales, que expresaban las relaciones de poder en la articulación de redes sociales. En este contexto, conjuntamente a la elaboración de discursos críticos frente a la intromisión del Estado federal, se tejían primigenias redes socio-políticas articuladas por un funcionario, que al mismo tiempo que permitían conformar poderes personales, hacían viable la injerencia de las instituciones centrales-permanente renegociación, tanto en el plano local como entre éste y la política federal (Argeri, 1999). Desde una perspectiva de carácter multidimensional, observamos que por lado, que las bases sociales y materiales de la zona cordillerana se conformaron en torno a un activo

⁷En Choele Choel la primera Comisión de Fomento se instaló en 1906 y en 1930 se realizaron las primeras elecciones populares para integrar el concejo Municipal. Posteriormente, se conformaron las comisiones de Fomento en Lamarque (1920), Luis Beltrán (1927) y Pomona (1935).

comercio entre los parajes y las casas comerciales radicadas en Bariloche⁸, vinculadas a comerciantes chilenos y del interior del Territorio. Además, la producción lanera estaba en manos de grandes firmas que desarrollaban su actividad en todo el espacio patagónico. En cuanto a Viedma⁹ fundada en la zona atlántica, contaba con un pequeño aparato administrativo, un entorno bancario y judicial que fue el principal sostén de la economía local. La actividad comercial y agropecuaria extendida en la región -la comarca- fomentaba el crecimiento de patrimonios individuales, constituyendo las bases de acumulación de los sectores de poder local¹⁰. Empero, la región altovalletana, tras la construcción del sistema de riego (1910) comenzó un proceso de creciente expansión con el surgimiento de colonias agrícolas entre los años 1912 y 1928. En los núcleos dinámico-productivos se constituyeron fracciones burguesas, dedicadas a la producción agroindustriales. Del mismo modo, se conformaron, en el territorio, otros sujetos sociales como los propietarios de explotaciones dedicadas a actividades agrícola-ganaderas, particularmente vacuna en el área cordillerana, ó a la cría extensiva de ovino y minería en la línea sur y los comerciantes de ramos generales ubicados en todo el territorio.

Por otra parte, el entramado socio-político en conformación representaba los intereses localistas que confluyeron en un proceso de conflictividad y lucha interna y que, se vio reflejado en la Convención Constituyente, en las discusiones sobre la sede de la capital provincial. Los dirigentes políticos provinciales aunque aparecieron adscriptos a distintas fracciones en las que se dividió el radicalismo a partir de 1955, no expresaron con sus prácticas sólo una lucha de carácter partidario, sino también conflictos y lucha de intereses locales. En determinados momentos esta lucha se expresa en términos de conflicto 'intra-capitalista'. Este conflicto se desarrolló en el marco del sistema institucional, como posteriormente, se expresó y definió en gobiernos de facto -caso 'Cipolletazo' (1969)-(Aufgang, 1989).

Mientras transcurría el largo periodo territorialiano, no fue centro de preocupación donde se ubicaba la sede administrativa, desde la cual se gestionaba a los escasos municipios, la educación y la policía, éstas últimas con dependencia del ámbito central. Río Negro se conformó como escenario extenso, disperso, poco poblado, con escasas vías de comunicación interna, pero con centros de incipiente desarrollo demográfico y económico. Esto se debió entre otras razones, a factores geográficos y materiales, que cristalizaron en un conjunto de condiciones desventajosas para el desenvolvimiento de un proceso integración. En estos escenarios

⁸En 1930 se creó en Bariloche el Concejo Municipal electivo; la localidad ya contaba con una población de 2113 almas para 1929. (Ruffini, 2005).

⁹El núcleo Viedma-Patagones (la Comarca) era un centro de comercio territorial dado que canalizaba el intercambio con las nacientes poblaciones del valle rionegrino merced al Puerto de San Antonio Oeste.

¹⁰Aunque, a fines del siglo XIX, en previsión de una guerra con Chile se extiende la vía férrea desde Bahía Blanca al Alto Valle vía Choele Choel, quedando así, marginada Viedma. (Vapnarsky, 1983).

patagónicos, el desarrollo de las instituciones era escaso, la vida asociativa estaba centrada en el 'vecinalismo', las asociaciones mutualistas-comunitarias, las agremiaciones socio-económicas y los clubs sociales.

En síntesis, por un lado, Viedma centro comercial de la zona atlántica y el valle inferior, núcleo de comunicación con la pampa húmeda a través de Carmen de Patagones, preservó la sede de las autoridades territorianas. En 1900, por un decreto del Ejecutivo central, Choele Choel, centro dinámico del Valle Medio, fue sede transitoria de la capital, tras la gran inundación de 1899 que destruyó, a su paso, a varias ciudades.

Al mismo tiempo, General Roca fue, hasta la década del cincuenta, el primer centro urbano de importancia y con tendencia hegemónica en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Preponderancia socio-histórica que sirvió como argumentación, para proponerla como sede de la capital provincial. Asimismo, en el espacio altovalletano existió un foco de desarrollo social temprano, con relación al experimentado por la sociedad neuquina. A partir de la década del '20, se produjo una significativa expansión de la población y de la actividad agroindustrial. Este desenvolvimiento económico condujo a conformación de fracciones burguesas locales en el escenario del Alto Valle rionegrino (luorno, et.al: 1994). En términos generales, la sociedad rionegrina conoció un mayor grado de diferenciación socio-política que la sociedad vecina de Neuquén, y tuvo una temprana vinculación con la esfera nacional (Palermo: 1988). Estos sujetos sociales encontraron su representación política, básicamente, en el radicalismo.

En cuanto a la dimensión educativa, avanzada la década del cuarenta, en los territorios se manifestaba una situación de desigualdad y desamparo con relación a las provincias. La instrucción primaria fue insuficiente, según los altos índices de analfabetismo registrados, lejos estaban de beneficiarse por su dependencia directa del gobierno central. Sin embargo, el Estado debía ejercer una función de homogeneización social y económica para lograr que estuvieran dadas las condiciones de convertirse en provincias incorporadas al concierto federal. Por un lado, en 1942 se creó el Instituto Secundario de Río Negro y Neuquén, tras la iniciativa de vecinos de General Roca y al que concurrieron buena parte de alumnos de la región del Alto y Medio Valle y recordemos que la otra institución que funcionaba en el territorio desde 1917 era Escuela Normal de Viedma¹¹. El establecimiento valletano se constituyó en una institución formadora de los futuros dirigentes políticos que ocuparán cargos electivos y funciones públicas en ambas provincias¹².

En el transcurso de la década del cincuenta se registraron entre la población del territorio, conjuntamente con la de otros espacios que detentaban el mismo estatus jurídico, algunas acciones colectivas en reclamo por y la integración "efectiva" al sistema federativo nacional. Durante muchos años no se organizaron colectivamente para peticionar, no obstante, durante el régimen peronista, un grupo de pobladores elevó un documento con más de

¹¹En la década del '40 los únicos colegios nacionales en los territorios patagónicos eran el Colegio Nacional de Viedma (1937), el Colegio Secundario de Trelew, ubicados sobre la costa atlántica.

¹²El Colegio fue incorporado al Colegio Nacional de Bahía Blanca y oficializado en 1947.

25.000 firmas demandando la ansiada cristalización institucional. El 26 de abril de 1955 el presidente Perón despide de la casa Rosada a una delegación de pobladores patagónicos -particularmente los denominados 'reconocidos vecinos' de Neuquén y Río Negro- contándose entre ellos, los entonces comisionados municipales, comerciantes, ganaderos, profesionales, obreros del petróleo y productores valletanos, regresando con la esperanza de en poco tiempo la situación se modificaría (Río Negro, 2001).

El escenario de la 'Revolución Libertadora'

A comienzos de 1955, el país se recuperó de la dificultosa situación económica y social con una balanza comercial favorable, con índices inflacionarios en baja y con una política tendiente a la captación del capital extranjero. No obstante, el enfrentamiento con la Iglesia católica, se profundizó en 1954 cuando se fundó, en la clandestinidad, el Partido Demócrata Cristiano. El 16 de septiembre del '55 se abrió en la Argentina un nuevo capítulo de la historia política. Muchos ciudadanos expresaron su alivio tras el derrocamiento del gobierno peronista y otros manifestaban su pesar por su caída. El triunfo de la Revolución Libertadora hizo realidad una esperanza que durante más diez años abrigaban los partidos políticos tradicionales: la caída del peronismo. La oposición al gobierno depuesto acerca al abanico de posiciones ideológicas de las distintas agrupaciones políticas, sin que aflorasen las profundas divergencias que hubieran desembocado en fracturas partidarias. En el radicalismo y el conservadurismo, las diferencias que se han relegado con la finalidad de preservar la unidad para enfrentar el régimen, deriva en el desmembramiento del Partido Demócrata y en el 'cisma' de la UCR (1956). En el Partido Socialista la división se hace efectiva a poco de finalizar el interregno militar. Sin embargo, dada la férrea conducción en el Partido Demócrata Progresista y la disciplina partidaria del Comunista, no se ven involucrados en un proceso de metamorfosis. El cambio del eje del conflicto se centra en la conducción del partido que lleva a fracturas internas, además la incorporación a estas agrupaciones políticas tradicionales del Partido Demócrata Cristiano amplía el espectro de opciones electorales, en algunos casos de representatividad insignificante. La mayoría de las agrupaciones cívicas adhieren a la 'Revolución Libertadora' con excepción de los comunistas, los demócratas cristianos y los radicales sabattinistas en el plano nacional, pero que no se reproduce localmente.

Recordamos que la revolución atraviesa por dos momentos que se diferencian entre sí: la política "blanda" del General E. Lonardi y la política "dura" de Aramburu-Rojas. El General Lonardi intenta concretar una política de conciliación nacional, generando expectativas entre los dirigentes políticos al comprometerse a restablecer el estado de derecho y asegurar que la normalización institucional se consumará a la brevedad (Rodríguez Lamas; 1985). A poco de andar el gobierno provisional propone la creación de una Junta Consultiva cuya misión principal es prestar asesoría como

un intento de legitimar su autoridad. Paradojas y aporías de esta institución “símbolo eminente de ficción política” que acentúa la confrontación entre Lonardi y Rojas y el conflicto entre liberales y nacionalistas. Al asumir el nuevo presidente, en la Junta consultiva delegados leales a Lonardi son reemplazados por los representantes del Partido Demócrata Cristiano. Esta situación se manifestó en la intervención neuquina donde en un mes se suceden tres gobernadores¹³.

Aunque en los primeros momentos de represión nacional, no se ha constatado -en los territorios de la norpatagonia- de acuerdo a testimonios, la actuación de comandos civiles, el asalto y ocupaciones de organizaciones gremiales, asimismo, se constituyeron las comisiones investigadoras. En este sentido, por decreto 477/55 del Interventor de Río Negro, teniente coronel Gualberto Wheeler, se dispuso la investigación relacionada con las actuaciones de las autoridades del gobierno depuesto. Más adelante, se activaron las disidencias no manifiestas aún, expresándose en acciones persecutorias a aquellos que habían ocupado cargos de gestión pública, pretendiendo borrar toda huella del peronismo. En este orden de cosas, se reemplazaron los funcionarios locales en Concejos Municipales, Comisiones de Fomento, Registro Civil y directivos de escuelas¹⁴. Entre los ‘acuerdos básicos’ de la conducción militar y los civiles representados en la Junta Consultiva estaba la necesidad de dar una solución al proceso de ‘desperonización’ con la intervención de la CGT, la inhabilitación política y persecución de quienes actuaron en cargos electivos políticos y gremiales durante el periodo; la disolución de los partidos peronista: masculino y femenino¹⁵. La temprana fractura del anti-peronismo mostró la heterogeneidad ideológica-político que se había conformado; el recambio presidencial permitió clarificar el espectro y consolidar el derrotero de quienes continuarían en el gobierno.

Los relatos de dirigentes de diversas corrientes políticas, que manifiestan sus recuerdos en torno a los años inmediatamente posteriores a la revolución, se contraponen con los testimonios de algunos peronistas vinculados al quehacer gremial y político. Mientras que unos celebran el nuevo contexto que percibían como favorable al desenvolvimiento de sus actividades partidarias, otros en el marco de persecuciones y proscripción buscan las alternativas, incluso riesgosas, para sostener desde la clandestinidad sus ideales.

¹³En Neuquén las autoridades fueron militares. El 20/09/55 asumió la gobernación el Cnel. L. Gómez Forgues, ejerciendo sólo dos días debido a su prematura muerte, acaecida misteriosamente y fue sustituido por el Tte. Cnel. M. Adrover -Batallón de Ingenieros-.

¹⁴Por Decreto fueron designados Comisionado Municipales: en Regina el Dr. S. Cerda, en Roca el ing. P. Saint Martín, en Allen el sr. S. Rodríguez, en Cipolletti el sr. S. Kossman, en Bariloche el sr. J. Ruberti, en Choele Choel el sr. A. Rodríguez, en Río Colorado el sr. S. Themtham, en San Antonio Oeste el sr. F. Muñoz y en las Comisiones de Fomento se nombró: en Mainque al sr. A. Pagliaccio, en Conesa al sr. A. García, en Lamarque al sr. H. Pedranti, en Guardia Mitre al sr. F. García, en Luis Beltrán a sr. A. Caso. Todo antiguos vecinos reconocidos por sus comunidades. (Boletín Oficial: 1955)

¹⁵ El Superior Decreto N° 4161/ 56 y el Complementario N° 7107.

Al inicio de la Libertadora, el presidente Lonardi planteó una política conciliatoria con sectores nacionalistas y católicos cercanos al peronismo, provocando la inestabilidad revolucionaria y manifestaciones de sectores castrenses. Esta situación repercutió en la intervención neuquina donde en un mes se sucedieron tres interventores. Cuando en noviembre los sectores liberales definieron el rumbo de la revolución con el predominio del sector “duro” de las Fuerzas Armadas, se designó como interventor Federal en Río Negro continuó en el cargo, hasta lograr una definición para su reemplazo, el Gobernador peronista Emilio Belenguer -desde 01/07/1955 hasta 16/10/1955- como comisionado nacional, posteriormente, Gualberto Wheeler se desempeñó como comisionado e interventor nacional en el período comprendido entre el 17/09/1955 y el 26/04/1957 y, finalmente Carlos Ramos Mexias fue designado interventor federal para el periodo transicional (26/04/1957) hasta la asunción de las autoridades elegidas por el pueblo rionegrino. En octubre de 1955 se nombraron, de acuerdo con el artículo 20 de la ley provincialización, los ministros de Asuntos Sociales, de Economía y de Gobierno¹⁶. Fueron designados: ministros de gobierno Alfredo Ronchetti, de Economía Ing. Jorge Ruberti, Secretario General Francisco Torrenzo, de Asuntos Sociales Salvador Kossman acompañado por Horacio Marcilla -de GraL Roca- en la subsecretaría¹⁷.

La herencia de la Intervención Federal: recursos y conflictos de intereses

El gobierno nacional aprobó en 1956 el “*Estatuto Provisional para el gobierno y administración de las nuevas provincias*”, que establecía las funciones del interventor federal hasta tanto entrara en vigencia la Constitución Provincial. Entre las atribuciones se encontraban: disponer de la recaudación impositiva, manejar el presupuesto, gastos y recursos; disponer y ejecutar obras públicas, aplicando las disposiciones de la ley de obras públicas de la Nación hasta tanto se dictase una ley especial; crear la policía; preparar y elevar al PEN, para su ulterior sanción, los proyectos de decreto- leyes que tendían fuerza de ley en la provincia; nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados de la administración provincial, realizar acuerdos con la nación y con las provincias¹⁸. Asimismo, el Estatuto, contemplaba cuestiones vinculadas a la administración de la Justicia, el gobierno municipal, el traspaso de los organismos y servicios nacionales que deberían pasar a jurisdicción

¹⁶ Ministro de Asuntos Sociales fue nombrado José Basail, director de periódico El Tribuno; Carlos Rumble y Alfredo Ronchetti fueron designados en los respectivos ministerios de Economía y de Gobierno.

¹⁷ Salvador A. Kossman nació en La Vertiente (La Pampa) en 1911. Pertenecía a una familia de productores instalados en la región, quien vislumbró los beneficios que les otorgaría dedicarse al traslado de frutos del país en carros a Cipolletti. Esta actividad la desarrollaron entre 1906-1934, fecha en que se trasladaron a Fernández Oro. Los Kossman en Catriel además del transporte tenía a su cargo la estafeta Postal de Peñas Blancas(Dehais; 1999).

¹⁸Decreto-Ley N°12.509. AHPN.

provincial. Este documento operó como norma orgánica para el funcionamiento político-administrativo que conllevó a la organización de las instituciones hasta la aprobación de la constitución y la salida electoral. La pretensión del gobierno nacional fue eliminar en parte la contradicción existente entre la situación de provincia declarada legalmente y la falta de régimen institucional en los nuevos estados. Además, intentó ir acercando a las intervenciones provinciales a los sectores de opinión del pueblo.

En este contexto político y con este marco legal se crearon las Juntas Asesoras -Decreto 298/56- que tuvieron objeto estudiar todos los problemas locales en la transición a un estado autónomo y cumplió funciones de asesoramiento. Las Juntas estuvieron integradas por representantes de los partidos políticos fuerzas independientes¹⁹. Las fuerzas políticas nacionales y sus expresiones locales comenzaron un proceso de reorganización. Por ejemplo, la división de la Unión Cívica Radical en Radical del Pueblo y Unión Cívica Radical Intransigente constituyó la creación de sedes en los espacios rionegrinos²⁰. Paralelamente, se fundaron los Partidos Demócrata Cristiano, Demócrata, Demócrata Progresista y se reorganizaron los partidos Comunista y Socialista²¹.

En un proceso institucional los actores sociales imbuidos de diferentes cuotas de poder, intercambian bienes simbólicos y materiales para obtener determinados productos, en este caso, las instituciones estatales. No obstante, las acciones institucionales, que implicaron la creación de organismos, fueron efectivizadas por decretos, que adquirieron el carácter de ley con la Legislatura provincial.

La *Dirección de Minería* reivindicaba, de alguna manera, los derechos de las provincias sobre la explotación y comercialización de los recursos naturales y permitía agilizar el otorgamiento de las concesiones mineras²². Asimismo se creó la *Comisión de Estudios de la ley Orgánica provisional de la Justicia*, se declaró a la provincia comprenda en el plan de *Caminos de Fomento Agrícola* de dependientes del Ministerios de Asuntos Sociales en consonancia con la situación nacional. Entre otras instituciones, se crearon la Dirección General de Rentas, Dirección General del Registro de la Propiedad, la Policía Provincial. Estas instituciones organizaron la justicia,

¹⁹La Junta Asesora rionegrina tuvo entre sus miembros a Walter Kausman y Eduardo Rubial Cordero por el Partido Demócrata Nacional, a Manuel R. Salgado y Mario de Rege por el Partido Demócrata Cristiano, a Primo Severini y Héctor Nervi por el Partido Socialista y a Ángel Barda por el sector independiente.

²⁰“En septiembre de 1956 reunido el Comité nacional del radicalismo ya era inevitable la división que se concretaría dos meses después en Tucumán”. Testimonio Oral. Pablo F.Oreja, quien fue candidato a delgado parlamentario por la UCR y posteriormente convencional constituyente y diputado provincial por la UCRI.

²¹Según testimonios de Wilfredo Celoria y de un militante del Partido Demócrata Cristiano.

²²Por Decreto-ley 16246/56 que declara trasferido a las provincias el ejercicio de la autoridad minera delegando a la dirección General de Minería hasta el 31 de diciembre de 1956 el ejercicio de dicha autoridad en jurisdicción provincial. Boletín Oficial, Pcia. de Río Negro, setiembre-octubre de 1956. N°15, p.5.

la administración, los organismos de recaudación y el ejercicio legítimo de la fuerza pública²³.

Un tema no menor, en términos de conflicto de intereses entre el Estado nacional y las nuevas provincias patagónicas, fue la creación de la *Corporación Norpatagónica* -Decreto Nacional 521/57-; nudo gordiano de los debates en la convención Constituyente. La entidad constituida por las provincias de Chubut, Neuquén y Río Negro y dirigida por Fabricaciones Militares, tenía como finalidad el aprovechamiento coordinado de los recursos naturales de los estados sureños. A este ente autárquico, cada uno de las provincias, le concedería personería jurídica de derecho público y privado. Este tratado firmado por los comisionados federales comprometía el patrimonio y las decisiones al respecto, al depositar en una entidad nacional el manejo de las riquezas potenciales por fuera de los institucionales creados por la Constitución provincial recientemente aprobada. El proyecto denunciado por la U.C.R.P., fue debatido y cuestionado por los demás partidos políticos allí representados, calificándolo de '*super-estado*', una superestructura política y económica que podría llegar constituirse en una verdadera '*estructura feudal*'. En el tratamiento de esta cuestión, es posible inferir una conspiración hacia los conceptos de federalismo, soberanía política y económica (Kircher, 2001). En este contexto se resolvió que la provincia de Río Negro iba a defender su producción básica y riquezas naturales contra la acción de privilegios económicos. El art. 32. de la Constitución provincial expresa claramente: "la actividad económica de la provincia debe orientarse sobre la base de planes que coloquen a la explotación y distribución de la riqueza, al servicio de la colectividad y el bienestar social"; principios e ideas enmarcadas en los lineamientos del constitucionalismo social.(Epifanio, 1982).

El origen de los recursos de los nuevos estados fue una de las preocupaciones elementales de los comisionados federales. Uno de las discusiones importantes estuvo centrada en el impuesto a los réditos, evaluando sí se constituiría en una de las principales fuentes de ingreso (Río Negro, 1956). Pero, la materialización y puesta en funcionamiento de las direcciones del nuevo estado generó permanentes conflictos con los organismos nacionales. Conflictos derivados del traspaso de jurisdicciones, de la fijación de acuerdos donde las atribuciones y de las competencias de cada uno de ellos cuando no aparecen claramente delimitado (Arias Bucciarelli, et al. 1993). Finalmente por Ley 56/60 La provincia adhirió al régimen de unificación de impuestos internos, que fija la ley nacional 14390 aceptándola en todas su partes.

Otro aspecto del conflicto con la instancia nacional, lo constituyó la ley 12.103 de Parques Nacionales. El Decreto-ley 6325/56, en el Art.3 señala "La transferencia de las funciones inherentes al fomento y organización del turismo al Ministerio de Transporte de la Nación, comprende todos los servicios, personal, bienes y créditos afectados a dichas funciones que

²³Por Decreto 20.688 se produjo la transferencia en la provincia de Río Negro las funciones policiales que ejerce la gendarmería nacional

poseía la ex Administración General de Parques Nacionales y Turismo”. En este texto se puede observar la cristalización del cambio de funciones que ya se preveía, desde el gobierno justicialista, para la Dirección de la institución²⁴. La pérdida de hegemonía de Parques Nacionales en el espacio de Bariloche, se manifestó en los medios periodísticos con fuerte críticas sobretodo, por las trabas que se le imponía a la explotación de la riqueza maderera (Núñez, 2003). Finalmente, cuando se comenzó a transitar por los andariveles institucionales, fue aprobada la ley 55/60 que reafirma el dominio provincial sobre zona de Parques Nacionales. El Art.1 declara “la provincia en ejercicio de su plena autonomía y consecuente con expresas prescripciones constitucionales, reafirma sus derechos de dominio y jurisdicción, inalienables e imprescriptibles, en las zonas que, dentro de sus límites históricos, se mantiene como pertenecientes al dominio del Estado nacional por cláusula del decreto-ley 654/58. Sentándose así, categóricamente, la incuestionable reivindicación.

La constituyente y el tema de la capital. Descentralización y desarrollos locales

Producida la promulgación de la ley de provincialización, en 1957, el gobierno de la “revolución libertadora” decidió por Decreto 4347 convocar a las convenciones constituyentes provinciales²⁵, paralelamente al llamado a la Convención Reformadora de la Constitución Nacional. Entre octubre y noviembre de 1956, las agrupaciones políticas de la región, realizaron actos, conferencias, convenciones y congresos que contaron con la participación de referentes nacionales²⁶. Representantes del Movimiento de Intransigencia y Renovación, del Partido Democrática Progresista, del partido Demócrata Cristiano se hicieron presente y acompañaron con su oratoria a los discursos de los candidatos locales (Río Negro, 1956 y 1957). El Congreso Constitutivo de la *Federación Socialista de Río Negro y Neuquén*, que contó con la participación de Alicia Moreau de Justo, se constituyó en un significativo evento político, convocando a los socialistas de la región a construir las bases de su reorganización²⁷.

Las críticas más agudas que realizó la prensa local a la campaña electoral, se centraron en la falta de propuestas específicas de los candidatos a convencionales. Los planteos “generalistas” no contribuyeron a clarificar la

²⁴El Distrito Neuquén y Río Negro dependiente de la Administración Nacional de Bosques del Ministerio de Agricultura y Ganadería autorizaba a los productores el aprovechamiento de materia prima sobre la base del Art. 42 de la ley 13.273 de Defensa de la Riqueza forestal. AHRN.

²⁵En julio de 1957 fueron elegidos los 24 convencionales que integraron la Convención Constituyente rionegrina.

²⁶Fronidizi por el MIR, posteriormente, UCRI; Horacio Teddy por el Partido Demócrata Progresista.

²⁷Alicia M. de Justo, directora de La Vanguardia realizó la apertura del Congreso de socialistas que aglutinó a militantes de Choele Choel, Villa Regina, Cipolletti, General Roca, Neuquén, Cutral Co. Entre los objetivos del encuentro estaba la aprobación del Estatuto y reglamento de organización y funcionamiento.

posición de sus partidos con relación a cuestiones propias. La ausencia de difusión y debate público de un conjunto de ideas-fuerzas para la elaboración de la constitución, condujo a que el voto de la ciudadanía se tradujera en un problema de opción partidaria. Asimismo se observa un desconocimiento de las estructuras sociales locales por parte de los partidos nacionales.

La UCR del Pueblo, UCR Intransigente, tras la proscripción del peronismo aparecían como la alternativa del futuro inmediato. En 1957 el total de votantes para elegir convencionales constituyentes fue de 58.162, el 78.2% del total de los electores rionegrinos, obteniendo la UCRI el 28%, la UCR del Pueblo 18,7%, los Demócratas Cristianos el 12%, el Partido Socialista el 9,8%, el Demócrata Progresista el 6,8% y el Demócrata de Río Negro el 4,8%. Debemos destacar que los votos en blanco, en Río Negro, alcanzaron el 19,5%, ubicándose en el segundo lugar del cómputo electoral²⁸. En el conjunto del cuerpo de la Convención, Gral. Roca y Viedma tuvieron una fuerte presencia con nueve y cinco constituyentes, respectivamente. Entre las profesiones, los abogados eran mayoría y compartieron las deliberaciones con productores, ganaderos y un periodista. Destacaremos la participación de la mujer con la barilocheña Nelly Frey de Neumeyer, que además fue la primer presidenta de una Comisión Constituyente en el país.

Durante las sesiones de la Convención Constituyente que sancionaron el texto de la primera Constitución de la provincia de Río Negro, la determinación de la ciudad donde se instalaría la capital, fue uno de los ejes de las discusiones que se trasladaron a la esfera pública y al seno de los partidos políticos. El regionalismo y las pujas localistas, sumados a las disputas por el liderazgo político fueron algunos de los ingredientes del complejo debate. Este se vio impregnado por las arraigadas prácticas que hacen a la peculiaridad de la cultura política rionegrina, en la historia de la norpatagónica.

Historias de intrigas y de profundos enfrentamientos atravesaron las deliberaciones por la sede de la capital rionegrina. Por un lado, el bloque de la UCR del Pueblo propuso que: “Las autoridades que ejerzan el gobierno residirán en la localidad que se determine por plebiscito, la que será declarada capital de la provincia”, por otro lado, los representantes de Partido Demócrata Progresista dejaban en manos de la Legislatura, en su primer periodo de sesiones, la responsabilidad de designar la sede de la capital. Una posición intermedia y equidistante fue la presentada por el convencional socialista Primo Severini, quién sostenía que: “las autoridades que ejerzan el gobierno residirán en la localidad de Choele Choel, que será designada capital de la provincia”. Ninguna de las opciones -Viedma, Roca, Choele Choel- sumó votos suficiente para imponerse. Los despachos de la

²⁸El gobierno provisional utilizó el denominado sistema D'Hont, resultando asignadas las bancas de la siguiente manera: UCRI: 9 bancas, UCR del pueblo: 6 bancas; Partido Socialista: 3 bancas, Partido Demócrata Progresista 3 bancas y al Partido Demócrata de Río Negro 1 banca.

comisión redactora y el alineamiento de los grupos de alianzas, las lealtades pre-existentes, explican el panorama político y estratégico de la Asamblea²⁹. La solución vendrá de la mano de los acuerdos alcanzados entre representantes de las diferentes fuerzas excepto los convencionales de la UCR del Pueblo que en su mayoría provenían del Alto Valle. En noviembre de 1957 se votó el artículo 4° de la Constitución provincial: “Las autoridades de la provincia residirán en la ciudad que se declare capital por una ley especial de la Legislatura, con los dos tercios de votos del total de sus miembros. Esta ley será votada no antes de cinco años de sancionada la presente Constitución, y será precedida de un estudio integral a cargo de una comisión técnica que dictaminará al respecto. El gobierno promoverá la descentralización administrativa contemplando los intereses y necesidades de las diferentes regiones de la provincia. Mientras tanto, las autoridades continuarán residiendo en la ciudad de Viedma” (Epifanio, 1982).

Mientras que en las elecciones de 1958, el voto a la UCRI en Neuquén no es en términos relativos bajo, la opción radical sí, evidenciando un disciplinamiento del ‘frondizismo’ y que el voto en blanco correspondió al electorado independiente. En Río Negro, con guarismos similares con respecto al voto en blanco, la inclinación electoral hacia la UCRI fue considerablemente menor, teniendo la U.C.R.P. una representación y un electorado significativos. La interpelación que realizó la línea frondizista del radicalismo con un lenguaje moderno ‘sedujo’ a muchos sectores sociales (Romero; 1983). En las elecciones provinciales fue consagrado como primer gobernador de Río Negro el Dr. Edgardo S..N. Castello³⁰ quien gobernó hasta el ‘golpe’ de 1962. Durante este período cristalizaron las bases materiales e ideológicas del nuevo estado, en un proceso continuo que articula a la economía, la sociedad y la política.

Concluyendo un capítulo de prácticas políticas y cristalización de instituciones...

Con la inspiración de *Revolución y guerra* (Halperin Donghi, 1972) reflexionamos sobre la historia política rionegrina, concordando que ‘el momento inicial del ‘proceso de creación institucional del cuerpo mismo del territorio’ y los debates por la sede de las instituciones se pueden leer en clave de ‘historia atormentada’: el plan de ascenso de un ‘Río Negro litoral’ tendiente al corrimiento del eje histórico altovalletano. Espacio dinámico del territorio, donde ninguna de sus localidades logró constituirse en hegemónica. El nuevo sistema institucional no logró crear una solidaridad

²⁹Los representantes de la Democracia Cristiana y la mayoría de la UCRI sostenían a Viedma y la mayoría de los Convencionales de UCR del Pueblo proponía en principio a la ciudad de General Roca.

³⁰Durante su gestión se pone en funcionamiento la estructura institucional y administrativa del nuevo estado, se organizó el poder judicial; se creó el Banco de la provincia y la Caja de Previsión Social. Se aprobaron proyectos de obras de envergadura como el puerto de San Antonio Este, los yacimientos ferríferos de Sierra Grande, la radicación de la Planta de Soda Solvay y la colonización de Valle Inferior (Idevi).

política con suficiente fuerza para afirmar su superioridad sobre las contiendas localistas y la alianza de clase extraterritorial -Cipolletti-Neuquén-. De esta manera, las redes sociales tejidas por coincidencias de intereses y afinidades privadas, tuvieron como consecuencia política la escasa consolidación del 'sistema de equilibrio' entre los poderes locales. La discusión por la sede de la capital desnudaba viejas tensiones y reflejaba el surgimiento de nuevos conflictos.

Los viejos y nuevos titulares del poder local se esforzaban para afirmar su predominio en su 'área de influencia' y buscaban fuera de ella apoyos tan sólidos y vastos como podían. Por ello, un orden político estable no puede apoyarse sólo en solidaridades específicamente político-partidarias, sino reduciendo al mínimo la posibilidad de conflictos de lealtades. De este modo, la lealtad política se producía no sin reticencias, puesto que ningún poder local podía contar con la amistad de ningún otro o debía socavar la cohesión interior de todos ellos; el tema de la capital es una clara expresión de ello.

La creación del nuevo marco institucional y orden político prepararon las bases materiales rionegrinas para alcanzar una *agregación* de intereses generales, sin superar la escasa *integración* territorial. Debemos recordar el territorio provincial fue agrupado por zonas -signadas no sólo por sus particularidades geográficas sino desde una concepción de zona económica- que involucran aspectos tales como comunicaciones, estructura social, mercado de consumo y de producción comunes. Esas zonas fueron históricamente definiendo -desde la etapa territorialiana- localidades rectoras: General Roca en el Alto Valle; Viedma en la zona Atlántica, Choele Choel en el Valle Medio y Bariloche en la zona andina.

La aritmética del esquema político y los intereses zonales/locales por disputas de espacios de poder, inviabilizan soluciones de consenso. Paradójicamente, la política descentralizada impidió sobreponerse a los conflictos intra-territoriales que frenan la cristalización de algunas políticas públicas. Por ejemplo, la 'abdicación' a realizar obras de infraestructura vial -pavimentación de la ruta que une al sur de la provincia con el Alto Valle- que contribuirían a la mayor integración territorial. En síntesis, la construcción de las instituciones provinciales generó y renovó viejas tensiones y conflictos con los organismos nacionales, tanto en el traspaso de jurisdicciones como en la fijación de las atribuciones y funciones de los nuevos organismos y direcciones.

Bibliografía

AA.VV. *Río Negro. Pasado y Presente*, Buenos Aires, Chrismar ediciones, 1980.

Arias Bucciarelli, Mario: "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial", en *Revista de Historia*, Universidad Nacional del Comahue, 1997, 6.

-----González A y Scuri C. "La provincia y la política. Formación y consolidación del Estado neuquino. (1955-1970)" en Bandieri, Favaro, Morinelli *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993. p 345.

Argeri, María E.: "La formación de los sectores dominantes locales. Río Negro (Norpatagonia) a principios del siglo XX" en *Secuencia*, nueva época, México, sep-dic-1999, 45. pp. 92-96.

Aufgang, Lidia: *Las puebladas: dos casos de protesta social Cipolletti y Casilda*, Buenos Aires, CEAL, 1989.

Boletín Oficial. Ministerio de Interior y justicia Provincia de Río Negro (setiembre a diciembre 1955),

Boletín Oficial. Provincia de Río Negro, enero-febrero año 1956, N° 7-8.

Boletín Oficial. Provincia de Río Negro, mayo, junio, julio, agosto año 1956, N° 11-12-13-14.

Boletín Oficial, Pcia. de Río Negro, setiembre-octubre de 1956. N°15, .

Boletín Oficial. Provincia de Río Negro, noviembre- diciembre de 1956, N°16.

Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, Viedma, Río Negro, 1957.

Epifanio, Hugo Raúl: *La Constitución de Río Negro. Anotada*. Gral Roca, Editorial Río Negro, 1982. pp. 10-11 y pp. 83-84.

Favaro, Orietta: "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los territorios Nacionales, 1884-1955" en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, 1996, 144.

Favaro, Orietta, Mario Arias Bucciarelli: "El lento y Contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los Territorios Nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30", en *Entre pasados*, Revista de Historia, Buenos Aires, 1995, 9.

Favaro, Orietta, Mario Arias Bucciarelli: "Pensar el Peronismo desde los Territorios Nacionales. El caso de Neuquén, 1943-1955 en *Cuadernos del Sur*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2001-2002, pp. 30-31.

Gadano, J. Enrique: *Territorios Nacionales*. Estudio Político-económico, Buenos Aires, Librería jurídica, 1945.

Halperín Donghi, Tulio: *Revolución y guerra*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1972.

Hobsbawm, Eric: "La revolución" en Portes Roy y Teich Mikulas, eds. *La revolución en la historia*, Barcelona, Crítica, 1990. p. 51.

Iuorno Graciela, "Entre uvas y mandolinas, Inmigrantes europeos y la actividad vitivinícola en el Alto Valle de Río Negro 1930-1960", en *Pueblos y Fronteras, de la Patagonia Andina Revista de Ciencias Sociales*, El Bolsón, Río Negro, Año 4, 2003, 4.

Iuorno Graciela "La provincialización de Río Negro y Neuquén. Política Nacional y conflicto de intereses", en: Iuorno Graciela-Crespo Edda (coordinadoras) *Nuevos Espacios, Nuevos Problemas*. Territorios Nacionales 1884-1955, UNCo-UNPSan 'Juan Bosco', Educo, en prensa.

-----Mas Gloria:"Cipolletti una localidad en la puerta de la Patagonia. El aporte inmigratorio de los italianos en la construcción socioeconómica y

sociocultural de esta sociedad” presentado a la XIV Jornadas de Historia económica, Universidad Nacional de Córdoba, 1994.

Kircher, Mirta: “Río Negro: La emergencia del Estatuto Jurídico Provincial”, en VIII Jornadas de Departamentos/Escuelas de Historia, Córdoba, setiembre 2003.

Maida, Esther: *Inmigrantes en el Alto Valle de Río Negro*, Gral Roca, PubliFadecs, UNCo, 2001.

Núñez, Paula “Un municipio alejado, una actividad tangencial y los efectos de un profundo cambio institucional. San Carlos de Bariloche 1958-1970” Tesis de Licenciatura, Neuquén, 2003, policopiado. pp. 59-61

Oreja, Pablo: *La provincia de Río Negro*, Gral Roca, 1965.

Palermo, Vicente: *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, CEAL; 1988.

Philp, Marta: “La conflictiva construcción de las instituciones durante el peronismo. Córdoba (1943-1950)” en María Estela Spinelli, Alicia Servetto, Marcela Ferrari, Gabriela Closa (compiladoras), *La Conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil), Universidad Nacional de Mar del Plata, 2000. p. 161.

Potash, Roberto A.: *El ejército en la Argentina (II) 1945-1962*. De perón a Frondizi, Buenos Aires, Hyspamerica, 1985.

Rafart, Gabriel “El partido peronista y el camino abierto hacia la provincialización de Río Negro” en *Revista de la Facultad*, Facultad de Dercho y Ciencias Sociales, PubliFadecs, UNCo, 2002, año 7, 8.

Rafart, Gabriel, Mases, Enrique: *El Peronismo. Desde los territorios a la nación. Su historia en Neuquén y Río Negro (1943-1958)*, Neuquén, Educo, Universidad Nacional del Comahue, 2003.

Río Negro, Gral. Roca, año 1955

Río Negro, Gral. Roca, 17 de agosto de 1956.

Río Negro, Gral. Roca, octubre de 1956, 23 y 30 de noviembre de 1956 y 2 de febrero de 1957.

Río Negro, 7 de julio de 2001, p. 40.

Rodríguez Lamas, Daniel: *La Revolución Libertadora*, Buenos Aires. CEAL, 1985.

Romero, José Luis: *Las ideas políticas en la Argentina*, Buenos Aires, FCE, 1983.

Romero, José Luis, *Breve Historia de la Argentina*, Buenos Aires, FCE, 2001.

Ruffini Martha “Gestando ciudadanía en la cordillera: participación y representación política en la región andina rionegrina (1920-1945)” en Héctor Rey (compilador) *La Cordillera Rionegrina. Economía, estado y Sociedad en la primera mitad del siglo XIX*, Viedma, Editorial 2010, Bicentenario, 2005. pp. 128-181

Ruffini, Martha “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización” en *Avances del Cesor* Centro de Estudios Sociales Regionales, Facultad de Humanidades y Artes, UNR, 2005, Año V, 5.

Spinelli, María Estela, Servetto, Alicia, Ferrari, Marcela; Closa Gabriela (compiladoras): *La Conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil), Universidad Nacional de Mar del Plata, 2000.

Spinelli María Estela, *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la "revolución libertadora"*, Buenos Aires, Biblos, 2005.

Vapnarsky, César: *Los pueblos del norte de la Patagonia. 1779-1957*, Buenos Aires, Editorial de la Patagonia, 1983.