

# UN ORDEN INSTITUCIONAL PARA LAS NUEVAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN TIEMPOS DE LA “REVOLUCIÓN LIBERTADORA”. DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN LOS DEBATES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE RÍO NEGRO (1957)\*

MARTHA RUFFINI 

## RESUMEN

*En 1955 la “Revolución Libertadora” derrocó al gobierno de Juan D. Perón, abriendo una etapa de proscripción y persecución política. En 1957 el gobierno revolucionario convocó a convenciones constituyentes en las provincias creadas a finales del peronismo. La Convención de Río Negro tradujo concepciones del constitucionalismo social atravesadas por tensiones vinculadas con la exclusión y la carencia de libertades políticas.*

## Palabras clave

*Revolución libertadora Constitución-Proscripción-provincia-poder.*

## ABSTRACT

*In 1955, the “Liberating Revolution” demolish Juan D. Peron’s government, opening a stage of proscription and political pursuit. In 1957 the revolutionary government called to constituent conventions in the provinces*

---

\* Artículo recibido Enero de 2012; Aprobado Mayo de 2012. Artículo de investigación científica. Este proyecto es producto de la investigación “Tiempos antiperonistas en la Norpatagonia. Poder y Ciudadanía en la formación de las nuevas provincias argentinas Río Negro 1955-1976”.



Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes, Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Email: meruffini@gmail.com; meruffini@unq.edu.ar

*created at the end of the Peronism. The Rio negro convention translated conceptions of the social constitutionalism crossed by tensions linked with the exclusion and the lack of political freedoms.*

### **Key words**

*Liberating Revolution- Constitution- Proscription-Province- Power*

## **INTRODUCCIÓN**

Una vez producida la Revolución de Mayo en Buenos Aires que implicó el final del dominio español, comenzó la etapa de formación del Estado Argentino (1810-1853). Se intentó definir un orden republicano y construir un sujeto político en un proceso multidimensional y complejo, signado por la conformación de provincias autónomas como entidades soberanas. Entre 1819 y 1825 estas provincias dictaron sus constituciones, eligieron autoridades y trataron de dirimir -muchas veces mediante guerras civiles- la modalidad de organización que debía adoptar el futuro gobierno nacional. Esta primigenia organización política constituyó el cimiento del esquema republicano y federal consagrado en la Constitución Nacional de 1853-1860.

Pero existían espacios no organizados como provincias que se hallaban bajo dominio indígena y que fueron ocupados, defendidos y poblados por las provincias vecinas. Una vez unificado (1861), el gobierno nacional disputó la propiedad de esos espacios a las provincias, quienes alegaban dere-

chos adquiridos sobre ellos. El Estado Nacional obtuvo el dominio de las llamadas tierras nacionales (1862), que fueron transformadas en gobernaciones militares (1872) y finalmente territorios nacionales (1884). Esta creación del Estado Nacional en tanto instancia de dominación que instituyó un formato político y administrativo centralizado, era de inspiración norteamericana y se había replicado en otros países como Colombia, Venezuela, Brasil y México. Fue normado por la sanción de la ley orgánica de Territorios Nacionales N° 1532 que creó territorios en el nordeste, centro y sur del país<sup>2</sup>. Su extensión era considerable ya que en conjunto, los diez territorios ocupaban un tercio de la superficie nacional.

A pesar de los numerosos proyectos de ley presentados y de la demanda

---

2 En 1884 la gobernación militar de la Patagonia quedó fragmentada en cinco territorios: Neuquén Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por la misma ley la gobernación militar del Chaco quedó convertida en territorio y se crearon los territorios de Formosa, La Pampa y Misiones. En 1900 se creó el décimo territorio: Los Andes, disuelto en 1943.

de comisiones congresos y juntas Pro-provincialización, esta situación de marginalidad política y centralismo absorbente se mantuvo hasta la década de 1950, a pesar de que la ley estipulaba taxativamente que la conversión en provincias debía decidirse una vez alcanzado el territorio los sesenta mil habitantes, cifra que para principios del siglo XX ya habían superado varios territorios.<sup>3</sup> Las razones de esta persistencia –dentro de un mismo espacio nacional– de gobiernos centralizados y dependientes que coexistieron por casi setenta años con las provincias autónomas, pudo deberse a la necesidad del poder central de conservar “nichos” en los que pueda ejercer una política clientelar –a través de la distribución de cargos–, explotar sus recursos económicos, recaudar sus impuestos y dilatar la incorporación electoral que impactaría de algún modo sobre la composición del Congreso, fundamentalmente la Cámara de Senadores, cuya representación no dependía del número de habitantes sino que se establecía en función de dos senadores por provincia<sup>4</sup>.

3 Según el Censo Nacional de 1914, La Pampa tenía la población necesaria para convertirse en provincia, contando con 101.338 habitantes. El Censo de Territorios Nacionales de 1922 indicó que Chaco y Misiones también superaban los sesenta mil habitantes.

4 Para analizar las razones de la postergación de la conversión de territorios en provincias puede consultarse: Orietta Favaro, “Realidades contrapuestas a los Estados provinciales: los territorios nacionales”

En 1946 la llegada al gobierno de Juan Domingo Perón implicó una modificación sustancial en la relación entre el Estado y la sociedad civil. El modelo peronista se cimentó en la relación líder carismático-pueblo, ubicando a Perón como único depositario de la representación del pueblo, relegando a un segundo plano la mediación legislativa, partidaria y corporativa.

El peronismo, imbuido del reformismo político y social como vector de la acción, coronó su política nacionalista e intervencionista con la sanción de una nueva Constitución Nacional en 1949, que reemplazaba la constitución vigente de 1853 y sus reformas de 1860, 1866 y 1898.

Durante su gobierno, Perón realizó significativos avances en la ampliación de los derechos políticos. En 1947 fue sancionada la ley de voto

---

1884-1955”, *Realidad Económica* N° 144, (1997), 79-96. Martha Ruffini, *La pervivencia de la República Posible en los Territorios Nacionales. Poder y Ciudadanía en Río Negro 1878-1908*, (Bernal: ediciones de la Universidad Nacional de Quilmes, 2007); Enrique Mases y Gabriel Rafart, “La patria peronista en la norpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén “en Darío Macor y César Tcach eds., *La invención del peronismo en el interior del país*, (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2003), 385-436. Mario Arias Bucciarelli, “Tendencias en el proceso de conversión de Territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial”, *Revista de Historia* N° 6. (1996), 131-153, entre otros.

femenino y en 1951 los territorios de Chaco y La Pampa fueron transformados en provincias autónomas y dos años después lo hizo Misiones, ingresando de este modo y con plenitud de derechos a la estructura constitucional argentina<sup>5</sup>. En junio de 1955 y por Ley Nacional N° 14.408 se decidió la provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. Si bien se dieron los primeros pasos para organizar estas nuevas provincias, pocos meses después –el 16 de septiembre– un nuevo golpe de Estado quebrantaba el orden constitucional<sup>6</sup>.

Las causas que llevaron al derrocamiento de Perón son disímiles y complejas. La pretensión del peronismo en constituirse como encarnación absoluta de la Nación llevó a tensar

al máximo la lógica amigo-enemigo, provocando conflictos y nutriendo el arco opositor. El objetivo de encarnar una democracia pluralista chocó con la heterogeneidad de las fuerzas que la sustentaban y con los aspectos más restrictivos del régimen especialmente visibles durante su segundo gobierno (1952-1955)<sup>7</sup>.

En ese sentido, la rebelión militar encabezada por los generales Eduardo Lonardi y Pedro Eugenio Aramburu tradujo el descontento de sectores afectados por medidas estatales – como la Iglesia Católica– o por la política petrolera oficial y la crisis económica –sectores rurales dominantes– pero también recogió la oposición de partidos políticos como la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista o el Partido Demócrata Cristiano<sup>8</sup> que avalaron el golpe y

5 Uno de los rasgos característicos del formato territorial era la restricción de los derechos políticos para sus habitantes. Estos cumplían con los deberes como ciudadanos de la Nación –pagar impuestos, armarse en defensa de la patria– pero no podían participar en elecciones nacionales de presidente y vice, legisladores nacionales (senadores y diputados) ni tener representación parlamentaria. Sólo podían elegir consejo municipal y juez de paz si habitaban en localidades que superaran los mil habitantes. Esta situación de restricción de derechos políticos fue común a otras naciones americanas que tuvieron este formato.

6 Durante el siglo XX Argentina sufrió seis golpes de Estado: 1930., 1943, 1955, 1962, 1966, 1976. En todos los casos fueron realizados por militares con apoyo civil. El golpe de 1955 fue el único que modificó el régimen constitucional.

7 Tulio Halperín Donghi. *La larga agonía de la Argentina peronista*. (Buenos Aires, Ariel, 1994). 26-29.

8 La Unión Cívica Radical era el partido político más antiguo de Argentina. Creado en 1891, su composición era policlasista, con predominio de sectores medios pero también adherentes de la burguesía terrateniente, obreros y sectores populares urbanos. Entre 1916 y 1930 estuvo a cargo del gobierno nacional bajo el liderazgo de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear. El Partido Socialista surgió en 1896 y su prédica estuvo destinada a captar la adhesión de los obreros y sectores populares. Fundado por Juan B. Justo el socialismo se destacó en la labor parlamentaria y en la creación de sindicatos, cooperativas y movimientos agrarios. La Democracia Cristiana nació en 1954 en el marco de la crisis desatada entre el peronismo y la Iglesia Católica.

formaron parte de iniciativas institucionales del gobierno de facto tales como la Junta Consultiva Nacional de partidos políticos.

Con la caída de Perón se abrió una etapa signada por la violencia relacionada –en gran parte– con la proscripción del partido peronista, de sus principales dirigentes y de su líder, castigado con un largo exilio que lo llevó sucesivamente a Paraguay, Santo Domingo, Venezuela, Panamá y finalmente España.

El dilema que atravesó la autodenominada “Revolución Libertadora” se centraba en hallar la manera de construir una fórmula política democrática sin la participación del peronismo, movimiento que debía ser subsumido en las fuerzas políticas consideradas “democráticas”: el radicalismo, socialismo, los demócratas-nacionales<sup>9</sup> y cristiano. Para cumplir esta meta, el gobierno de facto debía dejar sentadas las bases institucionales de esa finalidad.

Los golpes de Estado de 1930 y 1943 habían suspendido la vigencia de la Constitución Nacional de 1853, rigiéndose por sus propias normativas con el aval de la Corte Suprema de Justicia. Pero el gobierno nacido de la revolución de 1955 decidió derogar la constitución existente -la de

1949-, poner en vigencia la de 1853 y realizar reformas a la misma. En ese marco, en 1957 convocó a una Convención Constituyente Nacional. Dado que aún restaba organizar los territorios que fueron provincializados poco antes de la caída de Perón –Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz– el gobierno de facto dispuso que estas provincias dictaran sus constituciones en ese mismo año.

El caso de la provincia de Río Negro ofrece interesantes perspectivas para el análisis. No sólo porque en su Convención actuaron figuras de trascendencia nacional –como el futuro presidente de la Nación José María Guido 1962-1963– sino, porque a diferencia de los restantes territorios, Río Negro fue la provincia en la que el ejercicio de derechos políticos era de más larga data. Resulta interesante ver cómo esta experiencia previa y de relevante continuidad se tradujo en el articulado constitucional.

El objetivo de este artículo consiste en analizar la Convención Constituyente de Río Negro contextualizada en el esquema ideológico-político del gobierno de la “Revolución Libertadora” pero trascendiendo la misma al ser el acta fundacional de un nuevo Estado provincial en Argentina. En 1957 se obtura una larga etapa de marginalidad política y la provincia por vez primera asume la plenitud de la soberanía dándose su propia organización política, económica y

9 El Partido Demócrata Nacional fue creado en 1931 como resultado de la agrupación de fuerzas políticas conservadoras del interior del país.

cultural en un momento en que se encuentra intervenida militarmente y a nivel nacional el orden institucional está quebrado. Nos proponemos identificar la existencia de continuidades con los objetivos y principios del gobierno de facto y las singularidades y rupturas que el acto de crear una constitución produce en Río Negro, las ideas dominantes y las disputas políticas que traducen la lucha simbólica por el poder.

Creemos que los debates de la Convención rionegrina trasuntarían la correlación de principios y modalidades de acción entre las fuerzas políticas representadas en la convención y la dirigencia nacional de esos partidos. La singularidad estaría dada por la incidencia de la fragmentación regional y la rivalidad entre el norte y sur de la provincia que generaría disputas por la apropiación de espacios de poder más allá del conocido tema de la capitalidad. En las discusiones se advertiría la identificación de los partidos representados con los postulados del gobierno de facto en lo atinente a la proscripción peronista pero divergirían al considerar el contenido asignado a las nociones de democracia, pueblo, soberanía lo que permitió definir los rasgos del sujeto político rionegrino y su modalidad de participación en la nueva provincia.

Existen pocos trabajos dedicados a las convenciones constituyentes de 1957 en los territorios del sur. Aixa Bona y Juan Vilaboa tratan de iden-

tificar las distintas visiones acerca de la nueva provincia de Santa Cruz pero sin analizar en profundidad la Convención Constituyente. En el caso de Chubut, se hipotetiza acerca de la mediación partidaria y corporativa operante sobre la convención constituyente, pero sin avanzar en el entramado social que la sostiene. Para Neuquén diversos trabajos reflejan los intereses dominantes, los planteamientos económicos y la cuestión de la autonomía municipal<sup>10</sup>. Sobre Río Negro, los trabajos existentes se encuentran condicionados por los debates acerca de la futura capital provincial sin abordar otras cuestiones políticas y sociales que los debates consideraron. Graciela Iuorno avanza en identificar al regionalismo y las pujas locales como determinantes al debatir este tema<sup>11</sup>, mientras que Mirta Kircher aporta el análisis de la

10 Aixa Bona y Juan Vilaboa, *Las formas de la política en la Patagonia*, (Buenos Aires: Biblos, 2007); Mónica Gatica et al, *Patagonia, desarrollo y neoliberalismo*, (Buenos Aires: Imago Mundi, 2005), 29-43; Beatriz Chávez de Watkins, “Neuquén. Desde el dictado de la ley de provincialización hasta su organización constitucional 1955-1958”, (Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Historia, Universidad Nacional del Comahue, 1985); Pedro Navarro Floria, “La provincia del Neuquén”, (Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, en prensa).

11 Graciela Iuorno, “La provincialización de Río Negro, Interregno y conflicto de intereses nacionales y locales”, en Martha Ruffini y Ricardo Freddy Masera eds. *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro 1884-1955*. (Viedma: Legislatura de Río Negro, 2007), 401.

repercusión del tema capital en dos medios de prensa: *Río Negro* y *Tribuna Cipoleña*. Otros estudios como el trabajo de corte descriptivo–narrativo del historiador Jorge Entraigas o el testimonio del ex convencional Pablo Fermín Oreja se centran casi exclusivamente en la misma cuestión<sup>12</sup>.

## 1. LA “REVOLUCIÓN LIBERTADORA” Y LA CONVOCATORIA DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

La etapa iniciada con el golpe militar de 1955 ha recibido diferentes denominaciones basadas en el carácter excluyente del juego político –sistema político dual o semi-democracia–<sup>13</sup> o en la posición de las fuerzas en pugna, un “juego imposible” que les impide dirimir a su favor la dominación, constituyendo un verdadero

empate hegemónico<sup>14</sup>. Estas denominaciones apelan al carácter peculiar de la política argentina entere 1955 y 1973 signada por la alternancia entre gobiernos civiles y militares, la violencia política y el rol decisivo jugado por los militares como factor de poder. Es sabido que la “Revolución Libertadora” produjo un quiebre en las representaciones forjadas y una considerable agudización de los conflictos vinculadas con la recurrente inestabilidad política argentina del siglo XX.

Pero el rasgo de mayor incidencia política, objeto de debates y tensiones en la sociedad y causante de división al interior de los partidos políticos fue la exclusión política de una fuerza mayoritaria –el peronismo– como parte del proceso de desperonización iniciado por los militares. La proscripción electoral del partido y del líder –que se extendió respectivamente hasta 1973 y 1974– fue justificada en virtud del “carácter autoritario, demagógico y represivo del gobierno depuesto” y la incompatibilidad de sus principios y actuación con la democracia como sistema político. Se pensaba que la proscripción conduciría a la desaparición del peronismo, la disolución de la identidad peronista del sector obrero y la neutralización del carisma de Perón ya que ambos –líder y partido– no lograrían sobrevivir a la pérdida de poder político.

12 Mirta Kircher Río Negro. La emergencia del estatuto jurídico provincial. Ponencia presentada en VIII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia, (Universidad Nacional de Córdoba: 2003), edición en CDR; Pablo Fermín Oreja La provincia perdida y otros recuerdos, (General Roca: ediciones Pastor, 1996); Jorge Raúl Entraigas, La provincialización de Río Negro. Antecedentes y apuntes históricos, (Viedma: Legislatura de Río Negro, 1991)

13 Marcelo Cavarozzi, Autoritarismo y Democracia 1955-1983, (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992), 8-12.

14 Guillermo O’Donnell, Modernización y autoritarismo, (Buenos Aires: Paidós, 1972).

La proscripción peronista fue el eje sobre el cual se posicionaron las fuerzas armadas en el poder y los partidos políticos. Inicialmente hubo consenso para sellar el “pacto de proscripción”. Pero su contenido presentaba diversas variantes que oscilaban desde la integración del peronismo a la vida política una vez eliminada la influencia del líder; hasta posturas más extremas que fueron caracterizadas como “gorilistas” que negaban la posibilidad asimilacionista postulando la desaparición total del peronismo. Obviamente las divisiones partidarias producidas a partir de 1955 no fueron privativas del espectro político antiperonista<sup>15</sup>. Impactaron también al interior del justicialismo en el que la emergencia de partidos neoperonistas<sup>16</sup> y posteriormente de líderes sindicales que postulaban el “pero-

nismo sin Perón” como el dirigente metalúrgico Augusto Timoteo Vandor fue un emergente visible de este proceso. Como se ha expresado, la proscripción exacerbó la faccionalización de la política<sup>17</sup>, consolidó el imaginario peronista e indirectamente benefició al sector obrero, en el que se concentró la capacidad organizativa y de resistencia del movimiento peronista. Pero también evidenció un consenso llamativo de la dirigencia político-partidaria nacional sobre este aspecto, que implicó que aún en gobiernos de corte constitucional como los iniciados en 1958 y 1963 la proscripción se mantuviera incólume.

Al inicio de la gestión Lonardi, la definición presidencial acerca de que “no hay vencedores ni vencidos” y el acercamiento a los sindicatos, otra columna vertebral del peronismo, provocó el descontento del ala más antiperonista de los militares—fundamentalmente la Marina liderada por Isaac Rojas— quienes rápidamente desplazaron a Lonardi<sup>18</sup>.

Una vez finalizados los sesenta días de Lonardi, el nuevo binomio presidencial Aramburu—Rojas— se propu-

15 Nos referimos a la división del tronco radical en 1956, que derivó en un sector propicio a negociar con el peronismo y que se autodenominó “intransigente” o Unión Cívica Radical Intransigente (en adelante UCRI) y un sector más decididamente antiperonista la Unión Cívica Radical del Pueblo (en adelante UCRP). El Socialismo a su vez tuvo una escisión que dio origen al Partido Socialista Argentino, de cariz integracionista y el Partido Socialista Democrático, antiperonista.

16 A modo de ejemplo en la Patagonia Argentina, en la provincia del Neuquén. el surgimiento del partido neoperonista Movimiento Popular Neuquino constituyó un quiebre en la adscripción peronista ya que hegemonizó el poder político desde 1961 hasta la actualidad. Otros ejemplos fueron la Unión Popular, el Partido Populista, el Laborista Salteño, y el Partido de los Trabajadores.

17 Luis Alberto Romero, *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, (Bernal: editorial de la Universidad de Quilmes, 2004), 157.

18 César Tcach, “Golpes, proscripciones y partidos políticos”, en *Nueva Historia Argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)* eds Daniel James (Buenos Aires: Sudamericana, 2003), 19-62.

so profundizar el proceso y eliminar al peronismo de la escena política mediante la desperonización de las masas adictas al líder depuesto. En ese marco y mediante el Decreto Ley N° 3855 de 1956, el presidente disolvió el partido peronista y la Confederación General del Trabajo y decretó la inhabilitación de sus dirigentes. Las persecuciones y detenciones de políticos, jueces, funcionarios, fuerzas de seguridad y docentes se multiplicaron en todo el país, en función de la labor desempeñada por la creación de una Comisión Investigadora Nacional y comisiones provinciales que recogían denuncias y realizaban investigaciones con amplias facultades delegadas por el gobierno provisional. Como corolario, en junio de 1956 se implantó la Ley Marcial. Esta política se completó con el Decreto-Ley N° 4161/56 que prohibió la utilización de símbolos, nombres, marchas y retratos vinculada al partido, al líder o a su esposa fallecida Eva Duarte<sup>19</sup>.

19 Las medidas represivas contra el peronismo se profundizaron aún más al producirse una rebelión de militares peronistas el 9 de junio de 1956 liderada por Juan José Valle y Raúl Tanco. En cuestión de horas la rebelión fue sofocada y sus cabecillas fusilados conjuntamente con obreros y civiles. Un año después se publicó lo que se conoció como *Operación Masacre* en la revista *Mayoría*. Su autoría era del periodista rioplatense Rodolfo Walsh quien documentó críticamente esta operación. Después de publicar su "Carta abierta de un escritor a la Junta Militar" en marzo de 1977, Rodolfo Walsh fue detenido y hasta el día de hoy permanece desaparecido.

Para el gobierno de facto y sus aliados no alcanzaban con la desperonización y la proscripción. Era imperioso fundar un orden nuevo y para eso había que remover los cimientos institucionales de la República. La mirada se puso entonces sobre la Constitución Nacional. Con una fuerte impronta simbólica, el gobierno provisional emite un Decreto-Ley el 1° de mayo de 1956 en el que encaraba la cuestión constitucional<sup>20</sup>. Definió a la Constitución como atributo esencial de la soberanía, que debía ser ejercida en auténtica libertad y por la totalidad de los ciudadanos. Por esta verdadera "Proclama" como ellos la han denominado se puso en vigencia la Constitución Nacional de 1853 en tanto no afectara los principios revolucionarios y se dispuso derogar la Constitución peronista de 1949<sup>21</sup>.

20 "Proclama del 27 de abril de 1956", en *Anales de Legislación Argentina*, T XVI -A, Decretos, 1956 (Buenos Aires: La Ley, 1957), 1-4.

21 Si bien la Constitución de 1949 fue tildada de "constitución peronista" debido a la introducción de principios doctrinarios del peronismo en su preámbulo y la inclusión de la reelección presidencial, introdujo importantes innovaciones en lo atinente a derechos y garantías, incorporando los derechos del trabajador, la función social de la economía y la intervención estatal así como produciendo una sustantiva ampliación de los derechos políticos al ratificar el voto femenino y habilitar la participación electoral de los habitantes de los territorios nacionales en las elecciones presidenciales de 1951.

Esta normativa suscitó debates. En primer lugar, la ilegalidad de origen de la convocatoria. Se cuestionó la potestad de un gobierno de facto para derogar una Constitución y dictar otra, vulnerando la disposición constitucional que taxativamente depositaba en el Congreso de la Nación la facultad de declarar la necesidad de reforma con 2/3 de sus miembros, requisito imposible de cumplir en un gobierno de facto. De igual modo, la puesta en vigencia de la Constitución de 1853 y sus reformas no era plena: se hallaba condicionada ya que el imperio de la constitución quedaba sujeto a los fines del gobierno de facto y a las necesidades de organización y conservación del gobierno provisional. Era claro que mediante un instrumento ilegal se eliminaba el orden republicano vigente derogando una Constitución legalmente conformada. En segundo lugar, se cuestionó la naturaleza misma de la Convención. En su esencia, la misma debía ser un órgano soberano representativo de la totalidad del cuerpo político y social. Empero, la Convención se hizo con la proscripción de la fuerza mayoritaria justicialista<sup>22</sup>.

22 En este sentido resulta importante ver la opinión de los juristas Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino: El derecho constitucional de la libertad* (Buenos Aires: Ediar, 1992). Jorge Reynaldo Vanossi, *El pensamiento vivo de la Constitución*, (Buenos Aires: Losada, 1983); Arturo Sampay, *Constitución y pueblo*, (Buenos Aires: ediciones Cuenca, 1974), Pablo Ramella, "Panorama constitucional argen-

La proclama también decidió el destino constitucional de cada una de las provincias argentinas. Podemos advertir tres situaciones diferenciadas: a) Provincias cuya constitución fue derogada y se restablecieron por la proclama las anteriores vigentes<sup>23</sup>, b) Provincias cuya primera constitución fue derogada y se debía dictar una nueva constitución<sup>24</sup> y c) Provincias sin constitución que debían convocar convenciones constituyentes: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Formosa.

La convocatoria a elecciones para la Convención Constituyente fue anunciada mediante Decreto-Ley N° 3838 del 12 de abril de 1957, que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898. Entre los aspectos a reformar se incluyeron el sistema electoral, los derechos sociales y el afianzamiento del sistema federal de gobierno y se fijó el 28 de julio para el acto electoral<sup>25</sup>. Estas elecciones fueron realizadas por vez primera mediante el sistema de representación proporcional o sistema

tino, *Mundo Hispánico*, pp. 277-288, entre otros.

23 Fue el caso de las catorce provincias históricas mencionado en el artículo 3° de la proclama.

24 Fue el caso de Chaco, Misiones y La Pampa (artículo 4° de la proclama).

25 Decreto-Ley N° 3038 del 12 de abril de 1957. Declaración de la reforma parcial de la Constitución Nacional, en *Anales...* 1957, XVIII A, 389-391.

D'Hont<sup>26</sup>. Esta decisión del gobierno de facto se vinculaba con la necesidad de sumar fuerzas minoritarias afines que pudieran aventar los peligros de una potencial alianza entre alguna fracción del radicalismo y el peronismo, como efectivamente ocurrió en 1958.

Para algunos autores el objetivo de la convocatoria a una Convención Nacional de 1957 excedía a la mera sustitución de una constitución derogada –la de 1949– por una nueva carta magna basada en la anterior constituciones de 1853 y sus reformas. Se interpretó que esta convocatoria no solamente permitiría definir posicionamientos políticos y pulsar el clima electoral futuro<sup>27</sup> sino, restablecer las bases de una nueva legitimidad. Se procuraba evitar en un próximo gobierno constitucional una mayoría peronista poniendo como obstáculo la representación proporcional de los sufragios emitidos a la vez que acotar el poder presidencial y aumentar las prerrogativas del Congreso Nacional<sup>28</sup>.

26 Este sistema electoral de origen belga se basa en la búsqueda de un divisor común que permita asegurar una mejor proporcionalidad de los votos sobre los cargos a llenar.

27 Noemí Girbal-Blacha et al, *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*, (Bernal, editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2001), 111-114.

28 María Estela Spinelli. *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la Revolución Libertadora*. (Buenos Aires: Biblos, 2005), 11-18.

A pesar de la tibia resistencia de la UCRI a esta convocatoria, seis fuerzas políticas participaron de la campaña electoral. El triunfo correspondió sin demasiada holgura a la UCRP, seguida de cerca por la UCRI. Algunos partidos menores obtuvieron representación como la democracia cristiana, los conservadores, demócratas progresistas<sup>29</sup>, socialistas y el partido demócrata nacional entre otros.

Las elecciones para constituyentes demostraron que la desperonización había fracasado y el peronismo, aún con su caudal electoral menguado, seguía siendo una fuerza considerable en esta ocasión bajo el ropaje de la orden dada por el mismo Perón de votar en blanco, que le proporcionó el primer lugar en la contienda con un 24% de los votos, lo que demuestra que su liderazgo aún continuaba vigente.

Sin embargo, las fuerzas participes de la Convención no constituían un bloque homogéneo ni tampoco al interior de cada partido había consenso unánime acerca de la postura a adoptar con el peronismo proscrito. La imposibilidad de articular acuerdos

29 El Partido Demócrata Progresista fue fundado en 1914 como una agrupación nacional conservadora liderada por el dirigente santafecino Lisandro de la Torre. Entre 1914 y 1930 evolucionó hacia un liberalismo conservador de centro izquierda y a partir de 1930 fustigó duramente a los sectores ganaderos y terratenientes involucrados en el comercio de carne con Inglaterra.

acerca de la proscripción y la reforma política fue otra emergente visible de este proceso.

Si bien la mayoría de los partidos respaldó la derogación de la Constitución de 1949, la Convención no fue exitosa en dictar una Carta Magna completamente renovada. Las reformas introducidas estaban orientadas a sostener los derechos sociales vigentes durante el peronismo y que fueron incorporados a la nueva constitución como artículo 14 bis. La división de la UCR en 1956 y el enfrentamiento entre Arturo Frondizi y Ricardo Balbín ocasionado por perspectivas diferenciadas acerca del destino futuro del peronismo y de la base electoral que lo sustenta, se trasladó al interior de la Constituyente, retirándose la UCRI de la misma una vez inauguradas las sesiones y disolviéndose la Convención por falta de *quórum*<sup>30</sup>.

## 2. LA CONVENCION DE RÍO NEGRO: FUERZAS POLÍTICAS Y REPRESENTATIVIDAD

El quiebre institucional de 1955 produjo un paréntesis en la organización del formato institucional de las nuevas provincias. En ese lapso, el gobierno de facto operó sobre estos espacios, propició la desperonización, produjo la separación de sus componentes

justicialistas y el desplazamiento de los elencos gobernantes mediante persecuciones políticas y limitaciones severas de las libertades públicas. A la par de esta coyuntura política, se fueron delineados –lentamente y con sucesivos avances y retrocesos– los rasgos institucionales de las nuevas provincias.

Los ex territorios fueron regidos por interventores militares que obraban como delegados y ejecutores del gobierno nacional. Para dar un pseudo-marco legal a las nuevas provincias y eliminar las contradicciones visibles ante la carencia de un régimen institucional<sup>31</sup> el gobierno provisional intentó pautar la etapa de transición. Dictó un Estatuto provisional para el gobierno y administración de estas provincias que tendría vigencia hasta la sanción de la Constitución Provincial. El objetivo era acelerar la transición, otorgando un régimen legal provisorio para “proveer al mejor gobierno de dichas provincias”. Disponiendo la preparación de proyectos vinculados con los reclamos de los interventores tales como la cuestión impositiva, la creación de empleos y reparticiones, el traspaso de la tierra fiscal y organismos nacionales a la provincia<sup>32</sup>.

30 Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2010*, (Buenos Aires: siglo XXI, 2010), 30-35.

31 Graciela Iuorno, “La provincialización de...”, 398.

32 El texto completo del Estatuto se encuentra en *Anales de Legislación Argentina*, 1956, XVI A, 755-758.

En abril de 1957 fueron convocadas las elecciones para la Convención Constituyente que debía definir el estatuto jurídico de las nuevas provincias. En el mismo Decreto-Ley se dispuso que las provincias de Chaco, La Pampa y Misiones –cuyas constituciones fueron dejadas sin efecto en 1956 por considerarse que estaban teñidas de peronismo– convocaran a convenciones constituyentes<sup>33</sup>. Simultáneamente cada provincia elegiría convencionales nacionales.

A pesar de las reservas que la Convención nacional suscitaba en los partidos mayoritarios, el desarrollo de la convención en las nuevas provincias tuvo un sentido diferente. Si bien compartían con la dirigencia nacional de sus partidos las tensiones de la antinomia peronismo/antiperonismo, el horizonte de expectativa de estas reuniones era diametralmente diferente. Para las nuevas provincias se trataba, lisa y llanamente, de crear una estructura institucional hasta entonces inexistente y por la que habían esperado durante casi setenta años.

Ubicado al sureste de Argentina, en la Patagonia norte, Río Negro constituía un territorio de gran diversidad regional. Atravesado longitudinalmente por el río Negro (570 Km.), su capital política era Viedma, ubicada en el extremo sudeste, muy cerca del océano Atlántico, en la llamada margen

sur del río Negro. Ésta era la zona de antiguo poblamiento, en la que se había instalado la primera municipalidad, Biblioteca y Escuela Normal de la Patagonia. Fue por mucho tiempo el “límite del hombre blanco” al menos hasta la campaña militar de 1879. Una vez creado el territorio las políticas estatales acentuaron la fragmentación regional, quedando la zona norte conocida con alto valle con epicentro en General Roca como el centro económico y poblacional del territorio, comunicada con Neuquén y la provincia de Buenos Aires por el ferrocarril Sur, de capital inglés y con una economía basada en la producción frutícola. Hacia el oeste, la zona andina vinculada con el vecino país de Chile tenía a San Carlos de Bariloche como centro maderero y turístico. Entre la zona norte y la zona sur se extendían mesetas áridas de clima inhóspito donde solamente se podía practicar la ganadería trashumante. Esta era la llamada línea sur de Río Negro con centro en Ingeniero Jacobacci<sup>34</sup>.

En las elecciones para convencionales del 24 de julio de 1957 la UCRI obtuvo el triunfo en todos los distritos rionegrinos, situación que se observaba también en Santa Cruz, Chubut y Neuquén. Debido a la aplicación del sistema D`Hont, las agrupaciones mi-

33 *Anales de Legislación Argentina*, 1957, XVII A, 424-425.

34 Pedro Navarro Floria y María Andrea Nicoletti, *Río Negro, Mil voces en una historia* (Neuquén, editorial Manuscritos, 2001), 95-98.

noritarias obtuvieron representación: la UCRI obtuvo 9 convencionales y 6 la UCRP, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista obtuvieron 3 cada uno, 2 el Partido Demócrata Progresista y uno el Partido Demócrata Nacional. Sufragó aproximadamente el 76% del padrón electoral y el voto en blanco obtuvo 19,5% de los votos. Al igual que en Santa Cruz, el voto en blanco ocupó el segundo lugar.

La Convención inicio sus sesiones en Viedma el 31 de agosto de 1957 y finalizó el 10 de diciembre de ese año. Como rasgo singular, su presidente era una mujer –primer caso en la historia argentina– Nelly Frey de Neumeyer. Oriunda de Bariloche, pertenecía a la primera minoría (UCRP).

En cuanto a la representatividad regional, estuvo polarizada entre los legisladores provenientes de Viedma y de la ciudad de General Roca. Otros convencionales eran de Bariloche y Cipolletti. Según Mirta Kircher, el promedio de edades oscilaba entre los 45 y los 50 años, siendo la mayoría abogados<sup>35</sup>. Participaron figuras que posteriormente tendrán destacada actuación en la política nacional y provincial. Podemos mencionar a José María Guido, presidente de la Nación en 1962-1963 y senador nacional en 1958, el futuro gobernador Carlos Christian Nielsen (1963-1966)

35 Mirta Kircher. *Río Negro...*,3.

y el futuro ministro de Gobierno y posteriormente ministro de Educación de la Nación Julio Rajneri, director del periódico Río Negro (General Roca)<sup>36</sup>.

Al igual que en el resto de los territorios del sur con la excepción de Neuquén que se atuvo primordialmente a la normativa belga<sup>37</sup>, y al no contar con precedentes constitucionales propios, la nueva constitución se basó en constituciones de otras provincias argentinas y de países americanos y europeos<sup>38</sup>, siguiendo los postulados del constitucionalismo social.

En el caso de Río Negro, se ha afirmado que esta primera constitución fue meramente social. Incluyó derechos sociales, estipuló garantías e institutos para vigilar su efectivo cumplimiento. Recogiendo la im-

36 Podemos agregar que entre los convencionales de 1957 se hallaba un ex gobernador territorial Adalberto Pagano (1932-1943). Asimismo con posterioridad Pablo Oreja fue electo diputado nacional en 1958 y 1963, y José Enrique Gadano y Julio Mavelle fueron electos senadores nacionales en 1958. Por su parte, Santiago Hernández actuó como convencional nacional en 1994.

37 Beatriz Chávez de Watkins “Neuquén. Desde el dictado de la ley de provincialización hasta su organización constitucional 1955-1958”, (Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Historia en Universidad Nacional del Comahue, 1985), 33.

38 A modo de ejemplo, los convencionales mencionaron precedentes constitucionales de las provincias de Santa Fe (1921), Entre Ríos (1933), San Juan (1927) y de México (1917), Alemania (1919), entre otros.

pronta dejada por el peronismo, el trabajo la propiedad y la economía fueron consideradas en función social y se reconoció expresamente la diversidad regional y la necesidad de descentralización administrativa. En alguna medida podemos considerarla una constitución de avanzada, ya que consagra prescripciones poco usuales de la época como la autonomía municipal –incorporada en Argentina en la reforma de 1994–, declaraciones y derechos que reconocen las libertades humanas y un anticipo del Consejo de la Magistratura mediante la designación de magistrados judiciales con un acuerdo previo de una junta calificadora

### 3. LOS PLANTEOS ACERCA DE LA “LIBERTADORA” Y LA PROSCRIPCIÓN PERONISTA

Resulta interesante observar que representaciones se advierten en los discursos de los convencionales. Considerando al discurso político como una práctica social compleja y heterogénea en la que emergen las condiciones socio-históricas de su producción<sup>39</sup> se observa que la percepción compartida por los convencionales rionegrinos era estar actuando en un momento fundacional

que incorporaría la provincia a la Nación mediante el pleno ejercicio de la autonomía y el federalismo, pero sin desconocer que la vida provincial estaba ya en desarrollo, que había antecedentes previos en germen para la futura provincia<sup>40</sup>.

El carácter fundacional y soberano de la convención apareció con mucha fuerza en las expresiones de los legisladores, así como el rol de los convencionales como representantes del pueblo. La palabra “autoridad” se repite con frecuencia como parte del rol ejercido por la Convención: “*La autoridad y soberanía del pueblo de la provincia de Río Negro está depositada en nosotros*” afirmaba el convencional Pablo Oreja (UCRP)<sup>41</sup>. Sin embargo, esta pretensión de soberanía entró en contrapunto con la problemática planteada por la proscripción del peronismo.

Los matices se dieron entre los representantes del radicalismo del pueblo y del radicalismo intransigente a tono con las posturas de la dirigencia nacional. Desde los inicios de la Convención, la UCRI pretendió imponer su mayoría para las decisiones de la misma alegando que el apoyo popular obtenido en las urnas los habilitaba así como la postura crítica del partido

39 Helena Calsamiglia y Amparo Tusón Valls, *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*, (Barcelona: Ariel, 1999).

40 Provincia de Río Negro. Honorable Convención Constituyente. *Diario de Sesiones* (en adelante CC), 22 de noviembre, 24; 28 y 29 noviembre, 32, 37.

41 CC ,21 de agosto, 10.

a nivel nacional con el gobierno militar: “La UCRI quiere tener la responsabilidad total de esta Convención”<sup>42</sup>. Sin embargo, la posibilidad que brindó la representación proporcional motivó que en algunos temas las minorías se aliaran y la UCRI perdiera las votaciones, como sucedió con la cláusula de transitoriedad constitucional o la elección del presidente de la Convención. En noviembre se retiraron de la Convención alegando inexistencia de democracia y anunciando mediante un comunicado que regresarán sólo para salvaguardar la hermandad rionegrina<sup>43</sup>.

A diferencia de Neuquén y Santa Cruz, durante los debates los representantes de la UCRI dejaron en claro que avalar el pacto proscriptivo del gobierno nacional no implicaba compartir muchas de las medidas tomadas: “*La UCRI tiene una línea definida e histórica y no comparte con lo sustentado por ciertos partidos políticos ni con ciertos actos sustentados por este gobierno, que se despreocupa por las cuestiones que hacen a la felicidad del pueblo*”<sup>44</sup>. Por su parte el Socialismo y la UCRP expresaron su compromiso con los ideales revolucionarios.

Con respecto a la exclusión del peronismo, existía un acuerdo gene-

ralizado que condenaba el carácter despótico y dictatorial del gobierno depuesto y que se observa en las restantes convenciones provinciales con la excepción de Chubut en la que no hubo discusiones al respecto<sup>45</sup>. En este sentido la Constitución de 1949 era considerada ilegítima porque – afirmaba el convencional Manuel Salgado de la Democracia Cristiana- “...significó la instrumentación constitucional para el mantenimiento de un régimen y un tipo de gobierno dictatorial”<sup>46</sup>.

El convencional Guido de la UCRI denunció la exclusión política del peronismo, “un hecho social”, en tanto afectaba la representatividad de la convención constituyente. Sostuvo la provisoriedad de la futura carta provincial, que debía ser ratificada una vez que el país retornara al orden legal<sup>47</sup>. El fundamento era que no sólo el gobierno nacional era ilegal, sino que una considerable parte de la población no había participado de la convención al estar proscripta. Esta postura coincide con la del partido a nivel nacional embarcado en una política de acercamiento al peronismo.

Por su parte, la UCRP reconocía a la proscripción como lesiva para la soberanía de la Convención y el derecho a ratificar la Constitución,

42 CC, 31 de agosto, 12.

43 CC, 23 de noviembre, 3; 26 de noviembre, 4.

44 CC, 23 de septiembre, 21, 24 y 25; 31 de agosto, 12.

45 Mónica Gatica et al, Patagonia..., 31.

46 Mónica Gatica et al...Patagonia...25; 19.

47 CC, sesión del 23 de septiembre, 12.

pero sin embargo votó en contra de la propuesta Guido y conjuntamente con la Democracia Cristiana y el socialismo afirmaron que de una u otra manera las constituciones eran siempre provisorias, negando la posibilidad de ratificación posterior<sup>48</sup>. Esta postura se reiteró en la sesión final de la Convención cuando se volvió a insistir con la inclusión de una cláusula transitoria que disponía un plebiscito a realizarse 180 días después de la asunción del primer gobernador para ratificar la Constitución. Nuevamente las minorías se convirtieron en mayoría y votaron en contra<sup>49</sup>. En otras discusiones la postura de la Democracia Cristiana y Socialismo presentó claras diferencias: los socialistas criticaban acerbamente al peronismo, afirmando que la Revolución Libertadora posibilitó la “... destrucción de la máquina infernal que nos agobió por doce años”<sup>50</sup>.

Sin embargo, la creación de la Constitución no se gestaba aislada del contexto nacional. Los legisladores fueron de algún modo críticos con el gobierno de facto. Estimaron que existía un clima político y social de intranquilidad y que el cauce normal del país estaba desviado. Consideraban que la convocatoria a la Convención Nacional había corroído los principios revolucionarios y genera-

do desavenencias, era una verdadera “maniobra palaciega” que se alejó del plan político primitivo cuyo objetivo primordial –derrocar y dismantelar las estructuras del peronismo– no se había cumplido. Sin embargo, reafirmaban la validez de la convocatoria y por ende de sus mandatos. Resulta evidente que era parte de un consenso político –y así lo expresaron reiteradamente– dar una constitución a la provincia más allá del contexto de ilegalidad y divisiones internas partidarias planteadas<sup>51</sup>.

#### 4. LA CONSTITUCIÓN RIONEGRINA Y LAS IDEAS DE REPRESENTACIÓN, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Si consideramos la Constitución como enunciado institucional escrito de las grandes reglas del juego político y social que una comunidad adopta para un cierto tiempo de su devenir histórico<sup>52</sup>, resulta importante analizar bajo que andamiaje conceptual fue concebida. La primera discusión relevante giró en torno al preámbulo de la constitución. La propuesta de la Democracia Cristiana de incorporar la invocación a Dios generó un rechazo generalizado y ocasionó un largo debate: “*Nosotros creemos que un preámbulo en una*

48 CC, 23 de septiembre, 13

49 CC, 10 de diciembre, 3-5.

50 CC, 10 de diciembre, 28.

51 CC, 10 de diciembre, 28.

52 Jorge Reynaldo Vanossi, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, (Buenos Aires: Eudeba, 1982), 47.

*constitución provincial implica en principio la existencia de un follaje innecesario que no es útil al texto constitucional*”, afirmaba Julio Rajneri de la UCRP<sup>53</sup>. El resultado fue la supresión del preámbulo en forma completa y con él, como han advertido los juristas, la enunciación de los fines generales o particulares que la Constitución persigue<sup>54</sup>.

La segunda cuestión se suscitó al plantear la forma de gobierno. La propuesta de la Comisión redactora incluía el sistema republicano y democrático como forma de gobierno. La discusión se centró en el contenido dado a ambos términos y la necesidad de inclusión del concepto de representación<sup>55</sup>.

Aquí se advierte un matiz con respecto a la noción de democracia proveniente del gobierno nacional. El sentido asignado a la democracia por la “Revolución Libertadora” implicaba una verbalización de la díada de opuestos Dictadura–democracia, pero argumentada en un único sentido: la identificación dictadura-peronismo derrocado, sin precisar su contenido específico. Para los militares la

democracia auténtica era aquella que respondía a los principios de la civilización occidental. La restauración democrática incluía una crítica al peronismo que la había vulnerado gravemente y significaba restaurar la nacionalidad, el culto a los héroes y la austeridad republicana de los nuevos gobernantes<sup>56</sup>. En cambio, los convencionales rionegrinos centraron sus divergencias en el contenido filosófico y político del concepto. La dicotomía planteada fue democracia como forma de gobierno o como estilo de vida. Para la Democracia Cristiana, democracia y republicanismo eran sinónimos y la democracia otorgaba contenido ético a una forma de vida y era necesario incluir en la declaración la idea de representación. Para el resto de la asamblea, no existía superposición de términos aludiendo al concepto histórico de republicanismo y al origen del poder, con claras reminiscencias de Maquiavelo y Montesquieu. Se argumenta con mayor fuerza y conocimiento en pos de la inclusión de “democracia” concepto que como es sabido, no formaba parte de la constitución nacional y se vota declarando—mediante el artículo 2º—como forma de gobierno el sistema republicano y democrático<sup>57</sup>.

53 CC, 27 de noviembre, 18 y 22. Las argumentaciones que trasuntan el liberalismo religioso imperante se basan en razones de orden técnico más que conceptual.

54 Salvador Dana Montaña, “La Primera constitución de la provincia de Río Negro”, *La Ley*, Vol.90, (1958), 719.

55 CC, 27 de noviembre, 25-27.

56 María Estela Spinelli, *Los vencedores...*, 79; Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y...*, 15.

57 Constitución de la Provincia de Río Negro sancionada por la Honorable Convención Constituyente el 10 de diciembre de 1957. Viedma, Legislatura de Río Negro, 1957 (en adelante CPRN), artículo 2,13

Con respecto a la idea de “soberanía de la voluntad popular” surgieron críticas desde la bancada democristiana, vinculadas con el carácter absoluto del concepto. Su ambigüedad y el origen rusoniano de la expresión, referida a un pueblo heredero de la monarquía de derecho divino. Se afirmó entonces que la utilización acrítica del término soberanía podía teñir de liberalismo la nueva constitución<sup>58</sup>. La postura opuesta basada en Emmanuel Sieyes<sup>59</sup>, consideraba la distinción entre poder constituyente, soberanía y Nación. Afirman los convencionales que “pueblo” aludía efectivamente al poder constituyente que gesta el pacto constitucional y se separa claramente del poder constituido. El acuerdo consistió en cambiar la expresión “voluntad popular” por “pueblo”, dejando sentado que “la soberanía reside en el pueblo, del cual emanan todos los poderes...”<sup>60</sup>.

El sujeto político se define por poseer una amplitud de derechos y libertades. En función de la afirmación de los derechos y garantías, proponen dirigirse al ejecutivo nacional enumerando un abanico de cuestiones que debían ser modificadas para asegurar los derechos individuales y colectivos, entre las que se encontraban la

amnistía política y la derogación de las inhabilidades políticas y gremiales así, como el respeto a los derechos sociales tanto a nivel nacional –propuesta de la democracia cristiana– como provincial<sup>61</sup>. Esta manifestación poco usual en gobiernos de facto, se observa aunque con menor fuerza en la convención neuquina.

En cuanto a los derechos individuales se sostuvo sin fisuras la igualdad ante la ley, la libertad de profesar el culto, emitir ideas u opiniones, libre acceso a las fuentes de información, derecho de reunión para asuntos políticos, gremiales o partidarios, económicos, religiosos, sociales incluso para los agentes de la administración pública que deben ser protegidos por el Estado<sup>62</sup>.

La protección de las garantías constitucionales –artículos 11 al 13– introdujo el *habeas corpus* pero también innovaciones como el mandamus y el mandamus de prohibición referidos a la actividad del hombre frente al Estado. Como verdadera aplicación de las ideas del abate Sieyes, la pérdida de soberanía que el pueblo sufre al constituirse en Estado constitucional se vería compensada con la libertad y participación que conforman el ejercicio de la “soberanía latente” dispuesta a actuar ante arbitrariedades del poder. Sin embargo, estas pléyade moderna

58 CC, 2 y 3 de diciembre, 3.

59 Nos referimos a la obra de Emmanuel Sieyes ¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios, (Madrid:Alianza Editorial, 2003)

60 CC, 2 y 3 de diciembre, 3-6.

61 CC, 22 de noviembre, 4; 10 de diciembre, 5-6.

62 CC, 30 de noviembre, 7-9.

de derechos y garantías se vio agrisada al tratarse en el capítulo 20 las intervenciones federales. En él se decidió que sus funciones sean netamente administrativas –lo que va en contra de las disposiciones de la Constitución nacional en sus artículos 5, 6 y 31– pero más aún, se afirmó taxativamente que puede haber funciones que deriven “del estado de necesidad”, concepto de indudable cuño hobbesiano y que la justificación jurídica dada a los golpes militares había utilizado. Este reconocimiento expreso en una carta constitucional de la existencia del estado de necesidad fue cuestionado por los juristas y por la bancada de la democracia cristiana, que entendía que había que limitar al mínimo las funciones de los interventores federales<sup>63</sup>. Por su parte, la bancada demócrata-progresista consideraba muy grave el aumento de facultades que este artículo 20 asigna a los interventores<sup>64</sup>.

Pero se advierte que con esta expresión los convencionales aludieron a situaciones extremas como invasiones, conmoción exterior e interior<sup>65</sup>. Como avance concreto se incorporó la cesación inmediata de los funcionarios nombrados por los interventores una vez finalizada la intervención y el alcance administrativo de las intervenciones a municipios por parte de la provincia.

Otro de los conceptos más usados fue el de federalismo asociado indisolublemente a la descentralización. Para los convencionales esta constitución trasuntaba un nuevo federalismo que complementaba el espíritu de 1853 al acentuar el federalismo político y social y postular la descentralización administrativa y municipal<sup>66</sup>. En ese sentido el convencional Rajneri fundó enfáticamente la propuesta de traslado de la capital a General Roca Esta querrela –que también estuvo presente en las convenciones de Chubut y Neuquén– tuvo que ver con la concentración de poder bajo el ropaje específico de la localización del poder en la nueva provincia y se convirtió en el tema excluyente de la Convención. Generó un clima de tensión intimidante, con agresiones personales y que pudo saldarse merced a una cláusula de compromiso trasvasada al artículo 4º de la constitución rionegrina<sup>67</sup>. Sobre finales de la convención, una nueva embestida de la UCRP intentó incluir un artículo que permitiera que la Legislatura rionegrina-unicameral como las restantes provincias del sur- pudiera trasladarse dos veces al año a diferentes puntos de la provincia. Esta postura poco eficaz y pragmática se basaba en consideraciones descentralizadoras que encubrían un intento renovado por preservar para Roca y

63 CC; 2 y 3 de diciembre, 7.

64 CC, 2 y 3 de diciembre, 15.

65 CC, 30 de noviembre, 11-12.

66 CC, 25 de noviembre, 21.

67 La cláusula propuesta por la UCRP estipulaba que sería la próxima legislatura la encargada de decidir el tema capital.

sus aledaños una cuota de poder político–institucional<sup>68</sup>.

La descentralización como eje rector fue aplicada también al tratar la cuestión municipal. Al igual que en Neuquén, los convencionales tuvieron en cuenta el origen histórico de esta institución y la importancia sostenida que ha tenido en Río Negro, provincia que se ha destacado desde su condición de territorio por tener una gran cantidad de municipios electivos con un grado considerable de continuidad en la gestión<sup>69</sup>. De modo similar a las restantes provincias del sur y siguiendo la tradición constitucional argentina, los extranjeros no nacionalizados conservaban los derechos políticos que habían ejercido durante la etapa territorial.

Mientras Chubut incorporó el derecho de petición, Río Negro incluyó instituciones de contralor de la gestión pública mediante los derechos de iniciativa popular, referéndum y revocatoria. El régimen municipal que hasta el momento había sido el único ámbito de expresión de los derechos políticos se consideraba una aplicación pura de las ideas de federalismo y descentralización y debía gozar del mayor grado de autonomía

posible<sup>70</sup>. En las expresiones de los convencionales advertimos una concepción amplia de ciudadanía, que considera a los derechos políticos tal como ha sostenido Guillermo O'Donnell<sup>71</sup>, percepción que resulta de vanguardia para la época, imbuida de los principios del Estado de Bienestar capitalista mundial dotado de plenos poderes y en el caso argentino, en un gobierno de facto.

En cuanto al sistema electoral se evidenciaron dos posiciones: La UCRP se inclinaba a favor de la elección directa con sistema de lista incompleta alegando razones de responsabilidad de la fuerza triunfante y consideraciones pragmáticas vinculadas con evitar la esterilización del parlamento o la obstrucción sistemática de las propuestas gubernativas<sup>72</sup>. Se alega que el rol de la oposición debía ser cotidiano, desde la prensa y no desde el Congreso. Pero otras fuerzas

68 CC, 3 y 4 de diciembre, 6 y ss. La mayoría de los legisladores de la UCRP habitaban en Roca y su zona de influencia

69 Martha Ruffini. La pervivencia... ,194-207.

70 CC, 30 de noviembre, 12. Otra innovación fueron los municipios rurales para poblaciones inferiores a mil habitantes y las juntas vecinales descentralizadas.

71 En diversos trabajos el politólogo argentino fallecido en el 2011 Guillermo O'Donnell considera que existen dos dimensiones del concepto ciudadanía: la dimensión restringida-elegir y ser elegido- y la dimensión amplia. Basándose en las ideas de Robert Dahl, O'Donnell postula que la ciudadanía política sólo es plena cuando ésta acompañada del ejercicio participativo y responsable de las libertades políticas (expresión, reunión, asociación, demanda, acceso a la información).

72 CC, 8 y 9 de diciembre, 8-9.

como el socialismo y la democracia progresista abogaban en favor de la representación proporcional que permite generar “...una representación ajustada a la realidad de la propia fuerza”<sup>73</sup>. Ante la imposibilidad de conciliar posturas y el triunfo en la votación de los partidarios de la lista incompleta, se volvió a utilizar una cláusula de compromiso para sancionar una ley electoral que asegure la representación de las minorías en la primera legislatura<sup>74</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Evidentemente las convenciones constituyentes en las nuevas provincias atemperaron –en cierto modo– el proceso de desperonización y permitieron la conformación de agrupaciones políticas menores que recogían parte de la historia de los exterritorios. Pero también, estas Convenciones permitieron debatir públicamente cuestiones vinculadas con la proscripción justicialista, la idea de democracia, soberanía y federalismo que nos permite avizorar la estructuración política futura.

En un contexto crítico, con un gobierno de facto que limita las libertades políticas, la convención rionegrina pudo diferenciar claramente el mo-

mento histórico fundacional que está protagonizando y diseñar un proyecto para la nueva provincia. Con tensiones visibles ocasionadas por la exclusión peronista, pero también por las diversidades regionales, los debates tuvieron un componente político-filosófico justificativo de la construcción de un sujeto político participativo y responsable, portador de una ciudadanía política plena, al que se le otorgaron instrumentos para ejercer el control republicano de la gestión pública.

A pesar de la ilegalidad imperante, los convencionales se unieron pero se diferenciaron de los principios del gobierno de facto y centraron su objeto en Río Negro, aunque dejaron pendientes cuestiones de difícil resolución para los gobiernos constitucionales tales como la legislación electoral y el problema de la capital, lo que evidencia el frágil equilibrio de fuerzas que tuvo que sostener esta Convención.

Esta primera constitución rionegrina tuvo vigencia hasta 1988 que fue reformada, incorporándose la reelección del gobernador, la figura del vice y una ampliación de las facultades estatales. Continuó con la impronta de su antecesora, incorporando derechos especiales como los de la Dignidad Humana, privacidad, igualdad, protección de la familia y la niñez y derechos indígenas.

73 CC, 8 y 9 de diciembre, 15.; 25 de noviembre, 15; 26 de septiembre, 29, entre otros.

74 CPRN, artículo 183, 28.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes Primarias

*Anales de Legislación Argentina*, Decretos, T XVII A, 1956; Tomos XVII a y XVII B; Buenos Aires, La Ley, 1957 y 1958.

*Constitución de la Provincia de Río Negro sancionada por la Honorable Convención Constituyente el 10 de diciembre de 1957*. Viedma, Legislatura de Río Negro, 1957.

*Convención Constituyente de la provincia de Río Negro*. Diario de Sesiones. Viedma, Legislatura de Río Negro, 1958.

### Fuentes Secundarias

Arias Bucciarelli, Mario. “*Tendencias en el proceso de conversión de Territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial*”, *Revista de Historia* N° 6. (1996), 131-153.

Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar, 1993.

Bona, Aixa y Juan Vilaboa. *Las formas de la política en la Patagonia*. Buenos Aires: Biblos, 2007.

Calsamiglia, Helena y Amparo Tusón Valls. *Las cosas del decir*. Manual de análisis del discurso, Barcelona: Ariel, 1999.

Cavarozzi, Marcelo. *Autoritarismo y Democracia 1955-1983*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1992.

Chávez de Watkins, Beatriz. “*Neuquén. Desde el dictado de la ley de provincialización hasta su organización constitucional 1955-1958*”. Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Historia en (Universidad nacional del Comahue, 1985).

Dana Montaña, Salvador. “*La Primera constitución de la provincia de Río Negro*”. *La Ley*, Vol.90, (1958).

Entraigas, Jorge Raúl. *La provincialización de Río Negro*. Antecedentes y apuntes históricos, Viedma, Legislatura de Río Negro, 1991.

Favaro, Orietta. “*Realidades contrapuestas a los Estados provinciales: los territorios nacionales 1884-1955*”. *Realidad Económica* N° 144, Buenos Aires, IADE (1997), 79-96.

Gatica, Mónica, López, Susana, Monejero, María Laura y Pérez Álvarez, Gonzalo. *Patagonia, desarrollo y neoliberalismo*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2005.

Girbal-Blacha, Noemí, Zarrilli, Adrián Gustavo, Balsa, Juan Javier. *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*. Bernal: editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

- Halperín Donghi, Tulio. *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires, Ariel, 1994.
- Iuorno, Graciela “*La provincialización de Río Negro, Interregno y conflicto de intereses nacionales y locales*”. En Martha Ruffini y Ricardo Freddy Masera eds. *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro 1884-1955*. Viedma: Legislatura de Río Negro, 2007, 391-405.
- Mases, Enrique y Rafart, Gabriel “*La patria peronista en la norpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén*” En Darío Macor y César Teach eds., *La invención el peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2003, 385-436.
- Navarro Floria Pedro y Nicoletti, María Andrea. *Río Negro, Mil voces en una historia*. Neuquén: editorial Manuscritos, 2001, 95-98.
- Navarro Floria, Pedro. “*La Provincia del Neuquén*”. Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, en prensa.
- Novaro, Marcos. *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: siglo XXI, 2010.
- O’Donnell, Guillermo. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- Romero, Luis Alberto. *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Bernal: editorial de la Universidad de Quilmes, 2004.
- Ruffini, Martha. *La pervivencia de la República Posible en los Territorios Nacionales. Poder y Ciudadanía en Río Negro 1878-1908*. Bernal: ediciones de la Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- Sampay, Arturo. *Constitución y pueblo*. Buenos Aires: ediciones Cuenca, 1974.
- Spinelli, María Estela. *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la Revolución Libertadora*. Buenos Aires: Biblos, 2005.
- Teach, César, “*Golpes, proscripciones y partidos políticos*”. En *Nueva Historia Argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)* editado por Daniel James. Buenos Aires: Sudamericana, 2003, 19-62.
- Vanossi, Jorge Reynaldo. *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*. Buenos Aires: Eudeba, 1982.
- Vanossi, Jorge Reynaldo. *El pensamiento vivo de la Constitución*. Buenos Aires: Losada, 1983.