

## ¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal\*

JULIÁN MELO  
UNSAM/CONICET  
melojulian@hotmail.com

*Partiendo de una discusión conceptual acerca del populismo, este trabajo se plantea explorar los modos en que la lógica discursiva del primer peronismo resignificó el espacio político comunitario, atravesando de manera desafiante los resortes tradicionales de poder de un Estado que, con idas y vueltas, se estructuraba de modo federal. Para ello, el texto se adentra, además de la estructura discursiva del propio Perón, en ciertas dimensiones clave de operación política sobre los límites comunitarios: la reforma constitucional de 1949, las intervenciones federales del primer peronismo y la política de provincializaciones llevada a cabo ya entrada la década de 1950. La conclusión invita a pensar la relación entre los modos de homogeneización interna de la identidad populista frente a su manera de concebir la organización del poder en el territorio comunitario.*

El carácter inclusivo de cualquier apuesta comunitaria es indudable, no obstante su carácter excluyente también lo es. Así, toda frontera política tiene la doble dimensión de exclusión de Otro constitutivo, y de homogeneización de su propio espacio interno a través de una dimensión de integración. Ahora bien, como los puentes entre exclusión e inclusión son contingentes, resulta de alguna manera fundamental explorar los modos en que, al tiempo que una comunidad política se constituye como promesa y horizonte, redefine el espacio de la heterogeneidad, de aquello que no se puede ni excluir ni incluir plenamente.

Comencemos por incorporar argumentos derivados de la obra general de Ernesto Laclau para intentar explorar aquella relación. Al mismo tiempo, dice Laclau, “debería quedar claro que la categoría de totalidad no pue-

---

\* Agradezco sugerencias y críticas a Sebastián Barros, Gerardo Aboy Carlés, Santiago Rosenberg y Ricardo Martínez Mazzola. Naturalmente, todos los errores u omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

de ser erradicada, pero que, como totalidad fallida, constituye un horizonte y no un fundamento” (Laclau, 2005: 95). La integración social plena es un horizonte —discursivo— siempre fallido pues algo habita en la homogeneidad comunitaria que, a la vez que es su condición de existencia también es su condición de imposibilidad. Existe algo que la *Política* no puede suturar o resolver hasta el mismo punto del absolutismo comunitario: la heterogeneidad. “Toda internalidad —explica el autor— va a estar siempre amenazada por una heterogeneidad que nunca es una exterioridad pura porque habita en la propia lógica de constitución interna” (Laclau, 2005: 192). Entendiendo la compleja relación de producción de significantes vacíos y flotantes, resulta imprescindible comprender la categoría de aquellos elementos que no son *exterior* pero tampoco *siempre* subsumibles en la pretendida totalidad comunitaria. Estos elementos constituyen lo heterogéneo, definido por Laclau mismo como aquello que resiste la inscripción en un espacio común de representación. Digámoslo de otra manera, *heterogéneo* es la parte de las demandas individuales que desafía la integración simbólica en el espacio de equivalencia<sup>1</sup>. No obstante, la heterogeneidad asoma en varios niveles. Nuestro autor dice que “el “pueblo” siempre va a ser algo más que el opuesto puro del poder”. Esto es: “existe un real del ‘pueblo’ que resiste la integración simbólica”. Pero además, “la heterogeneidad también está presente en el particularismo de las demandas equivalenciales —un particularismo que, como sabemos, no puede ser eliminado porque es el fundamento mismo de la relación equivalencial—”. Por último, “el particularismo (la heterogeneidad) es también lo que impide a algunas demandas incorporarse a la cadena equivalencial” (Laclau, 2005: 191). Laclau habla entonces de una “presencia múltiple de lo heterogéneo”. Por ello es que nos interesa explorar los modos en que cierta cadena equivalencial opera sobre los distintos planos de la particularidad para intentar reducir el poder de su coraza. Emplearemos entonces el término heterogeneidad casi como un sinónimo de particularidad, refiriendo a los espacios en que algunas demandas intentaban escapar al peso homogeneizador o desparticularizador que nosotros definimos, no sin polémica, como una característica determinante del discurso populista. Ahora bien, si el elemento heterogéneo es hasta cierto punto irreductible, ¿cómo se ha desarrollado históricamente la relación entre comunidad y heterogeneidad? ¿Cómo y a través de qué medios se han desplazado las fronteras políticas en casos históricos singulares? En suma,

---

<sup>1</sup> Aquí comenzaremos a separarnos de una excesiva sinonimia entre heterogeneidad y lo *Real* lacaniano. Esperamos que esta distancia vaya quedando clara a lo largo del texto.

¿se pueden explorar las operaciones que determinados espacios políticos han desarrollado para reducir la amenaza de la heterogeneidad hasta niveles en los cuales el discurso las pudiese convertir —sólo en el plano de la significación comunitaria— en diferencias?

### ¿Instituciones populistas?

Acerquémonos brevemente a una conceptualización del populismo partiendo de una distinción propuesta por Laclau, aquella situada entre lo *populista* y lo *institucional*. Dice el autor que “la diferencia entre una totalización populista y una institucionalista debe buscarse en el nivel de estos significantes privilegiados, hegemónicos, que estructuran, como puntos nodales, el conjunto de la formación discursiva”. Diferencia y Equivalencia estarán presentes en todos los casos. “Un discurso institucionalista es aquel que intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los límites de la comunidad” (Laclau, 2005: 107). De este modo, “el principio universal de la ‘diferencialidad’ se convertiría en la equivalencia dominante dentro de un espacio comunitario homogéneo” (Laclau, 2005: 107). No obstante, “en el caso del populismo ocurre lo opuesto: una frontera de exclusión divide a la sociedad en dos campos” (Laclau, 2005: 107). Para Laclau, el “pueblo” será algo menos que la totalidad de los miembros de la comunidad: es un componente parcial que aspira, sin embargo, a ser concebido como la única totalidad legítima” (Laclau, 2005: 107).

Entendemos que así se propone una distancia entre la forma de tratar la heterogeneidad en un discurso institucionalista y uno populista. La pregunta es, ¿tenemos que suponer que la dimensión institucional no aparece en el discurso populista? ¿Acaso no es el momento en que el “pueblo” aspira a ser la totalidad legítima, “su” momento institucionalista? Tomemos como guía de exploración que el populismo no escapa al momento de institucionalización, no tanto en un sentido de regularización de pautas de comportamiento sino en el de un siempre fallido intento de superación de la propia fractura constitutiva que resulta fundamental para el análisis histórico.

Desmenuzando las concepciones del populismo de Laclau y de un clásico texto de Emilio de Ipola y Juan Carlos Portantiero, Aboy Carlés se entrevera en un largo debate sobre la especificidad de la lógica populista<sup>2</sup>. Culminando su repaso por el estudio de la constitución de identidades po-

<sup>2</sup> Los dos argumentos se presentan así. Por un lado, el Laclau de 1978, para quien el populismo aparece determinado por un momento de ruptura —dicotomía del campo

líticas, Aboy dirá que el populismo es “un mecanismo específico de gestión de aquella tensión entre ruptura e integración que caracteriza a toda identidad política” (Aboy Carlés, 2002: 30). Esa gestión estaría dada por un “movimiento pendular que agudiza las tendencias a la ruptura y las contratendencias a la integración, que afirma y devora alternativamente su propia frontera constitutiva, y que por tanto, promueve la emergencia de oposiciones bipolares” (Aboy Carlés, 2002: 30). Asociado esto a nuestro relato, es dable pensar que la tendencia a la ruptura es lo que en Laclau aparece como estrictamente populista: la afirmación de la frontera. Ahora bien, ¿qué tiene de parecida la contratendencia a la integración con “lo específicamente institucionalista” del *último* Laclau? Creemos que no poco, pues este último momento supone el espacio donde el populismo pretende diluir la ruptura constitutiva para autodeterminarse “representación del todo”. Lo cual, desde nuestra interpretación de Laclau, podría ser “el momento” en que se intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los de la comunidad misma.

Sin embargo, nos queda por abordar una cuestión interesante. La noción de juego pendular y de sobredeterminación de uno de los momentos —la ruptura o la integración— propuesta por Aboy nos permite pensar la lógica populista con gran precisión pues apuesta a comprender el fenómeno en su *cabal indeterminación*. Pero nos deja la duda acerca de la significación también dinámica de esos momentos. La ruptura, por ejemplo, no tiene por qué ser siempre igualmente significada por el discurso populista sino que puede estar sujeta a relecturas constantes. Entendemos que la certidumbre establecida en la noción de péndulo todavía guarda en Aboy un dejo de fijación y estabilidad, cuando quizás sería importante radicalizar aún más el concepto pensando que el populismo supone un péndulo no siempre entre los mismos polos. Es decir, el populismo se explicaría no sólo en la construcción de una frontera sino en la lógica de sus desplazamientos<sup>3</sup>.

---

social— y consiste en la “presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético antagónico respecto a la ideología dominante”. De Ipola y Portantiero, por otro lado, ven al populismo allí en la tendencia contrapuesta: “se trataba de aquella dimensión nacional estatal que, contrariamente a la dicotomización del campo político, tendía hacia una nueva sutura mediante la homogeneización de dicho espacio” (Aboy Carlés, 2002: 22). Estos últimos dos autores reconocían la dimensión de ruptura del populismo —aquella que llamarían nacional-popular— pero ponían el acento en el “principio nacional-estatal”. Aboy Carlés, más allá de deslizar una crítica a este acento, cree que esa misma ambigüedad es la fuente de riqueza analítica de la propuesta de Portantiero y de Ipola. Véase Aboy Carlés (2002).

<sup>3</sup> Cuando Carlos Altamirano destaca las flotaciones de Perón entre la *evolución* y la *revolución*, se interpreta quizás la necesidad de esta radicalización. Altamirano plantea

Nos preguntamos: ¿cuál es para Perón la revolución, la fundación: el Discurso de la Bolsa o el de la campaña? ¿La revolución es la de junio o la de febrero? ¿O la de octubre? Se lee en un texto de doctrina peronista: “nosotros estábamos enfrentando desde allí toda la lucha política que mantenía el Gobierno de la Revolución en ese momento. Yo estaba en contra del Gobierno de la Revolución, porque no dejaba error por hacer, según mi criterio” (Perón, s/f: 185). Entendemos que Perón, en este ejemplo, cuando alardea sobre su enfrentamiento con el gabinete del gobierno instalado en 1943, está diluyendo justamente el momento fundacional. Su propio arribo al poder es propuesto como un proceso de acercamiento —penetración— entre masa y líder. Por ello es que la dilución de la fundación en el concepto de evolución no discute la conceptualización de Aboy sino que la radicaliza: los polos en sí mismos aparecen indeterminados, ya ni siquiera flotantes. Más adelante exploraremos las intervenciones federales del primer peronismo. Allí veremos parte de esta discusión: Perón va a jugar entre diversos espacios de equivalencia comunitaria, hablando de *el pueblo*, de *el partido* y de *la doctrina* como si fueran cuasi-sinónimos, resignificando todo el tiempo el lugar de la homogeneidad.

Sintéticamente, en el caso del primer peronismo en la Argentina nos proponemos explorar cómo el espacio de constitución del pueblo, y su novedosa aspiración a ocupar el lugar de única totalidad legítima, tuvieron rasgos institucionales que desafiaron formas tradicionales de aglutinar la comunidad política, sobre todo en su dimensión territorial.

### **¿Un federalismo populista?**

Entre las tradiciones políticas argentinas aparece el federalismo, manifestado en tanto principio de integración político-territorial de características duales, explorado como mecanismo de sustentación de una autoridad política común. Dicha fórmula de integración, y esta es la peculiaridad his-

---

que para Perón era inevitable “acompañar la marcha de la época, no empeñarse en resistencias estériles a las tendencias del tiempo, asumir, si es necesario, el impulso y la legitimidad de la revolución para abrir cauce a la evolución” (Altamirano, 2001: 34). Por ello es que cita la inauguración de las sesiones parlamentarias por parte del entonces presidente: “el resultado será tanto mejor cuanto más firmes en la doctrina sepamos atemperarla a la evolución graduada que la aplicación de la mística de la revolución requiere para su eficacia” (Altamirano, 2001: 34). Cabrá preguntar: ¿qué significan allí revolución y evolución? ¿Es posible explorar que la idea de Revolución no hubiese tenido siempre el mismo significado?

tórica y normativa del federalismo, promovía una singular legitimación de la autoridad general, legitimidad que alojaba en sí misma la heterogeneidad política, social, económica y territorial que en las primeras décadas del siglo XIX hubo de dificultar otro tipo de solución distinta. El federalismo suponía, justamente, una garantía normativa dinámica a un espacio de reproducción del particularismo, mientras constituía un poder comunitario que pretendía inmunidad frente a la amenaza de dispersión diferencial de la equivalencia<sup>4</sup>.

En Argentina, el despliegue histórico de esta singular fórmula anduvo caminos sinuosos e irregulares. Tan sinuosos e irregulares que no faltaron las voces de alerta sobre la destrucción de los ideales federales de mediados del siglo XIX, o bien sobre la fantasía misma de aquellos ideales. En este sentido, el clásico relato de Rodolfo Rivarola acerca del federalismo como fórmula de transición, y sus propuestas de reforma para acercar la Constitución a la realidad *unitaria* del país, es una buena muestra de las maneras en las que se estudió al federalismo. Cuestión que nos coloca frente al potencial vacío del significante federalismo, siendo importante intentar entender cómo se alojó la amenazante heterogeneidad en su propio seno. En este sentido, puede decirse que una de las pretensiones de Alberdi era encontrar una fórmula de compromiso entre espacios políticos cuasi-independientes. En sus propias palabras, se trataba de “una cosa que no es federación ni es unidad, y que no obstante participa de una y de otro” (Alberdi, 1838). Una “asociación general”, una “forma mixta que participa a la vez de la unidad y de la confederación, que concilia la nacionalidad y el provincialismo, los intereses de todos y los intereses de cada uno...”. La clave de su pretensión era una “fusión” de intereses (Alberdi, 1838). Lo federal se asume como el nombre de una *plenitud ausente* a nivel de una autoridad comunitaria tendencialmente monopólica en términos territoriales, apareciendo la federalidad como puente y como horizonte. Como puente en tanto es una conciliación, y como horizonte en tanto la unidad, al tiempo que garantiza el espacio exclusivo del particularismo, debe consolidarse como tal. ¿Qué significa “federal” entonces? ¿Protección de lo heterogéneo? ¿Constitución de unidad política? ¿Qué quiere decir la palabra “fusión” en la cita de Alberdi?

La fusión es justamente el “ambiguo” encuentro entre unidad y federación en términos de nuestro autor. Es decir, federalismo es a la vez unidad y heterogeneidad. Federalismo es integración política, de alto impacto social,

---

<sup>4</sup> Esta idea me fue sugerida en parte por Sebastián Barros a través de sus comentarios a una versión preliminar de este texto.

económico y cultural, que aloja, en su misma frontera constitutiva, la protección del espacio heterogéneo. ¿Entonces por qué planteamos que la fusión es ambigua? Pues porque allí mismo puede leerse la idea de apertura de un proceso de creación de un *todo* que para mantenerse como tal construirá mecanismos de “fundición” de los límites con lo heterogéneo<sup>5</sup>. Cada vez más, la salud de los espacios territoriales del particularismo será vista —sobre todo si pensamos en la primera mitad del siglo XX— como dependiente de la calidad política de la unidad<sup>6</sup>.

El populismo peronista iba en la huella de constitución de un sujeto político —el pueblo— que reconocía un tipo de autoridad singular y determinada por ese mismo sujeto. El pueblo, tomado homogéneamente, se reconocía en la conducción de un líder que buscaba los modos apropiados de reducción de las heterogeneidades presentes en la propia fractura constitutiva. Por ello es que resulta interesante preguntar cómo se reconfiguró lo federal en tiempos de una constitución identitaria populista como la peronista. Si el pueblo es *uno*, ¿qué ocurre con la integración política territorial? Si el pueblo es *uno*, ¿qué ocurre con los pueblos locales? ¿El peronismo supone alguna novedad en el tratamiento de las *heterogeneidades* alojadas en la fractura política que anida el federalismo desde el origen?

## **Pueblo, movimiento y heterogeneidad**

“No somos —repetía Perón en enero de 1949— un partido político; somos un movimiento, y como tal, no representamos intereses sectarios ni partidarios; representamos sólo los intereses nacionales” (Altamirano, 2001:

---

<sup>5</sup> La comunidad integrada en términos federales apunta esta ambigüedad constitutiva y la deja ver en su historia política. Ello supone que no puede estudiarse dicha historia en términos “normativos”. No hay un buen federalismo, o un mal unitarismo. Resultan, a nuestro criterio, torpemente dicotomizantes los análisis que polarizan entre la norma constitucional y la “realidad” política institucional como si fueran, una mentira y verdad la otra. Por un lado porque la norma no es un espacio ajeno a la política y el conflicto sino parte constitutiva de los mismos. Por otro lado, porque la “realidad” —en el análisis más fino esto es “lo empírico”— no aparece frente a los ojos del intérprete como un libro en un estante, sino que la interpretación es construida, la misma historia es construida de interpretaciones y de conflictos.

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, observamos en las intervenciones federales de Yrigoyen cómo un sujeto pretendidamente soberano busca devolver a los pueblos de la Nación derechos conculcados por “el régimen”, es decir, busca depurar lo heterogéneo en un espacio de homogeneidad social y política condensada en su propia persona, la de Yrigoyen, apoyada en la “causa” y la “reparación”. Definitivamente, en su argumento, la provincia alojaba lo clientelar y lo venal, la fuente de conculcación de derechos.

38). Así, consideraba que el particularismo político era casi una expresión ficticia, o al menos un espacio que se podría ir reduciendo a mera formalidad con el crecimiento de la “revolución”. El pluralismo, como es evidente, asoma en compleja tensión con esta visión comunitaria, pues si bien es dable pensar que heterogeneidad no es lo mismo que pluralismo, se puede decir que *la demonización de lo plural* guarda dentro de sí la pretensión de totalización a que la heterogeneidad finalmente se resiste.

En este sentido, Perón analizaba la realidad de aquello que quedaba fuera del peronismo, diciendo que existían dos grupos: los opositores y los independientes (que en nuestra terminología serían dos niveles de la heterogeneidad). Este último es el que “algunos llaman la opinión independiente. Eso es indiferencia —expresaba Perón— que en el orden político puede llamarse estupidez política. Es eso que no tiene ni un color ni otro, que es como decía el famoso cura de ‘flor de durazno’: ‘es como la bosta de paloma, que no tiene ni bueno ni mal olor’” (Perón, s/f: 55). Los independientes no deben ser captados pues son factores de disociación, “hay que dejarlos al margen”, continuaba Perón. No obstante esta frontera excluyente, que poco aroma regeneracionista tiene, construye por cierto su dimensión de inclusión, y la lógica de esa inclusión. “ Toda organización presupone dos cosas: la formación de todas las almas creando un alma colectiva que piense congruentemente y actúe congruentemente” (Perón, s/f: 184). El “alma colectiva” incluye las almas particulares, pero no las suma, las forma. Y en lo que respecta a nuestro interés, la mecánica es simple: el “artista” de la organización es el conductor y la lógica de la inclusión es performativa. El “alma colectiva” es la gran equivalencia —declarada en la persona del conductor— que funde los espacios particulares; la organización es el espacio de esa fundición donde resulta difícil reconocer el lugar de lo plural o lo particular. En la conjunción de Estado y Pueblo, justo allí donde la mano del conductor dinamiza la ruptura sociopolítica, Perón veía sintetizadas las viejas diferencias en la nueva igualdad. Una nueva igualdad que no sólo se sostenía en la renuencia al pluralismo sino en un franco antiliberalismo, de corte *aparentemente* fascista. Pero este costado de ruptura fundacional, asentado ya con el empleo del término revolución, dejó ver elementos de tensión y de puente con el demonizado pasado. Podemos tomar un ejemplo acerca de las cuestiones de materia constitucional.

Altamirano dice que la *Constitución de Perón* “no se limitaba a autorizar la reelección presidencial, pero tampoco era la reforma fascista de la constitución que habían augurado los partidos de la oposición: era la constitución de la comunidad organizada, el orden de la Nueva Argentina”



(Altamirano, 2001: 36). En la interpretación de este autor, la Carta Magna alojaba, lo mismo que la doctrina, un pacto entre lo viejo y lo nuevo, que sin embargo, en el fundamento de los cambios dogmáticos, seguía destilando un fuerte antiliberalismo. Pero este antiliberalismo tiene, al menos *a priori*, una perspectiva económica detrás que, si bien da cimiento al concepto de justicia social, se basa en la fundación de un Estado con un nuevo papel en la relación de clases y en la iniciativa económica, regido asimismo por un nuevo concepto de propiedad privada. Los particularismos típicos de una era de “dictadura del capital” vendrían a ser reemplazados por la homogeneidad de una era de armonía y compromiso, de progreso, por una *era social*.

Aquel orden liberal-burgués fuertemente demonizado por los teóricos de la reforma, tiene también otras dimensiones, por ejemplo, la política, cuya condensación institucional es importante para nuestro argumento, pues entendemos que el federalismo como fórmula se encuentra allí. Para desarrollar esto con precisión nos situaremos sobre tres ejes, dos de los cuales se apartan de lo ocurrido en la reforma constitucional: las intervenciones federales, las provincializaciones y los cambios en el modo de elegir la autoridad presidencial a nivel nacional<sup>7</sup>.

### **La elección presidencial, directa y federal**

¿No es este subtítulo un contrasentido? Esto es, ¿qué tiene de federal la elección directa? Partamos de que el modo indirecto de elección presidencial tenía, para Alberdi, su raíz en una condensación fuerte del principio de integración político-territorial federal (Alberdi, 1852: 157). Inclusive si prestamos atención al proyecto constitucional del tucumano establece que cada provincia nombra, según la ley de elecciones populares, cierto número de

---

<sup>7</sup> *A priori*, las tres dimensiones que citamos parecerían tener sólo una lectura constitucionalista. Y en el peor de los sentidos, se nos podría decir que la norma no explica la política, y que por lo tanto, si hablamos de constitución de identidades populistas, lo institucional no agrega mucho. No obstante, intentaremos superar este evidente reparo. Creemos que es posible un puente analítico entre lo identitario populista y lo institucional populista. En estas tres dimensiones se juegan las huellas por las cuales el populismo no sólo busca regularizar el pacto fundacional constitutivo sino regenerar los actores excluidos en la ruptura para llevar sus propios límites hasta los de la comunidad. Ya no es la parte que intenta representar al todo, sino un todo cuyos límites previos son redefinidos en función de integrar a los excluidos en el origen y a los portadores del particularismo amenazante. Esas tres dimensiones son algo más que normas entremezcladas en un patrón de políticas nacionalizantes, y eso trataremos de desarrollar.

electores, igual al número total de diputados y senadores que envía al Congreso<sup>8</sup>. Debe resaltarse entonces: son las provincias las que nombran a los electores y no el pueblo de la nación como unidad. Los pueblos de cada entidad federada participan en la elección del presidente de la Nación mediados por Juntas de electores de cada una de las provincias. Cierto es que el modo indirecto dio lugar a esquemas restrictivos de poder, que la distribución territorial del poder abonó el terreno para la afirmación de las llamadas oligarquías locales y un sistema de sucesión controlada. También es cierto que las Juntas nunca torcieron un resultado general.

Cuando se analiza el cambio de este modo electoral, a partir de la reforma de 1949, es posible esperar un argumento de orden típicamente administrativo, escuchando que quienes impulsan la modificación digan que es necesaria en tanto las Juntas son obsoletas y no son un espacio de negociación y de expresión del poder territorial de las unidades federadas. Sin embargo, se escucharon voces, como la de Sampay, que apuntaban a reflexionar sobre el carácter “no progresista” del sistema electoral tradicional. Interpretamos que en esa, entre otras intervenciones, se dejaba ver una idea que ya desarrollamos: la evolución del sistema político<sup>9</sup>. Según esta visión, presente por supuesto en Perón y su mensaje de inauguración de la convención del ‘49, en sesión especial, las instituciones demoliberales estaban obsoletas, y entre ellas la forma de elección presidencial que, asistiendo a una era social y de movimientos nacionales, debía permitir la plena y pura relación entre líder y pueblo. Entendemos que las Juntas electorales eran tematizadas como espacios de mediación venal de dicha relación y, solapadamente, el espacio de la particularidad provincial quedaba dentro de esa visión.

La integración política territorial debía darse, según la perspectiva de la Comunidad Organizada, en un plano funcional desprendido, a fin de cuentas, del pasado federal. La lógica política emanaría de la conducción general —estratégica— y no de los espacios políticos particulares —locales—. En ellos, la funcionalidad organizativa de la comunidad estaría dada, según las pretensiones de la doctrina peronista, por los conductores tácticos. De todas maneras, avancemos con otras dimensiones para ampliar nuestra explicación.

---

<sup>8</sup> En 1853 se impondría que la cantidad de electores debía ser del doble de legisladores enviados al Congreso Nacional por cada territorio provincial.

<sup>9</sup> Pueden rastrearse otras intervenciones que versan sobre este mismo tema, por ejemplo, las de los convencionales Valenzuela y Bagnasco. Véase *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente* (1949).

## Provincias peronistas

La cuestión del estatus jurídico político —ciudadano— de los Territorios Nacionales fue materia de debate desde el siglo XIX. Podríamos decir que no es un producto revolucionario de la etapa peronista, aunque durante aquella etapa tuvo matices singulares. Tal como lo muestra Martha Ruffini, “la cuestión de los derechos políticos de los habitantes territoriales no ha sido ponderada como un elemento central sustancial del proceso de construcción histórica de la ciudadanía en Argentina” (Ruffini, 2005). Por ello es que nuestra autora, frente al debate dado por historiadores de los territorios nacionales en torno de las provincializaciones, se plantea el objetivo de explorar “las motivaciones estatales que llevaron al peronismo a impulsar la ampliación de la ciudadanía política para los territorios nacionales” (Ruffini, 2005). Dentro de esta exploración, una conclusión fundamental para Ruffini es que “la provincialización no fue una decisión del peronismo, improvisada y destinada a obtener rédito electoral” (Ruffini, 2005). Según su lectura, “constituye una instancia relevante en la construcción de una comunidad nacional de iguales libres y portadores de plenos derechos” (Ruffini, 2005). Para ello toma al propio Perón: en su discurso hablaba “de la ampliación de la ciudadanía política en los territorios” basándose en un “criterio igualitario superador de las diferencias entre los habitantes hasta entonces existentes y que tendría como objetivo final la unidad política de una Nueva Argentina, una comunidad nacional inclusiva” (Ruffini, 2005).

La reflexión de Ruffini asoma fundamental pues nos ilustra sobre una dimensión que, como ella misma cita, ha sido poco estudiada en los términos de la construcción de ciudadanía durante el primer peronismo. Nuestra mirada, ilustrada entonces por aquella consideración, pretende comprender los modos en que se construye la significación política de la propia “comunidad nacional inclusiva”. Esto es, ver cómo las provincializaciones no son solamente una hasta ahora solapada dimensión de la construcción de la ciudadanía sino, y a la vez, un espacio donde lo que se discute es el principio mismo de integración e inclusión, porque se redefinen los límites de la propia comunidad, de aquello que se excluye y de los modos en que se integra y se trata al elemento de la heterogeneidad —en este caso, los Territorios Nacionales—.

Como también señala Leoni de Rosciani, ya en el primer Plan Quinquenal se instaló la cuestión del alcance progresivo de la autonomía provincial por parte de esos territorios. No obstante, el propio Perón tenía reparos acerca de cómo diseñar ese plan de alcance progresivo. Temía disturbios y que las futuras provincias no tuviesen el respaldo económico necesario para afrontar el

nuevo estatus (Leoni de Rosciani, 2001: 64). Estos reparos, de todos modos, hicieron espacio para un cambio nodal: la expansión de derechos políticos a esos territorios, en lo que refiere a la elección del Ejecutivo Nacional, se incorporó para los comicios de 1951. Cuestión que no es menor pues entonces estos derechos no aparecen supeditados al estatus jurídico del territorio sino al de sus habitantes: la autoridad que eligen es la nacional, en tanto se incorporan a *el pueblo* argentino. En otras palabras, esos habitantes son ciudadanos argentinos en tanto aparecen reconocidos *en y por* la autoridad de Perón. Sin embargo, no aparecen reconocidos en su propia autoridad territorial. Por ello es que deja a las claras que la concepción de expansión de los límites jurídicos de la comunidad estaba dada por una especie de *entrega de estatus* por parte de la Nación, en sentido de inclusión social y política en una unidad que excedía los límites propios del espacio *particular*.

En estos términos, no es difícil descubrir que, por un lado, Perón buscaba empujar la frontera del pueblo a otros antes excluidos. Y, por otro lado, queda claro que estos otros se incorporaban no en tanto rezagados por un régimen restrictivo ni en tanto portadores redimidos de un particularismo social inaceptable en las banderas de la revolución, sino que se incorporaban en tanto sujetos validados por un régimen *plenamente inclusivo* para expresarse políticamente en la autoridad del jefe. El Pueblo es propuesto como la única instancia de totalización legítima, por lo tanto, la única con posibilidad de legitimar a los *otros* a que se incorporen<sup>10</sup>.

Aunque resulte a primera vista anecdótico, es de rescatar que los territorios de La Pampa y Chaco pasaron a llamarse Eva Perón y Presidente Perón. Creemos destacable un hecho: ¿cómo se denominarían los gentilicios de esas nuevas provincias? De la misma forma que un habitante de Catamarca se dice a sí mismo “catamarqueño”, y así se reconoce frente a otros, un habitante de la actual provincia de La Pampa se vincularía comunitariamente al pueblo argentino diciendo: “soy peronista”. Cuestión no menor a nuestra discusión<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Aquí mostraríamos entonces que las provincializaciones suponen integración, es decir, superan la dimensión de la reparación, van más allá de ser un hecho de devolución de derechos perdidos a los pueblos locales. Esta sería, como bien nos ha marcado Ricardo Martínez Mazzola, la dimensión propiamente nacional-estatal del populismo, en el sentido de la ya citada conceptualización de Portantiero y de Ipola.

<sup>11</sup> La ley 14.037, de julio de 1951, provincializó Chaco y La Pampa. En 1953, a través de la ley 14.294, se provincializó Misiones. Siguiendo la descripción de Maeder, en mayo de 1955 el Ejecutivo propuso la provincialización de Río Negro, Neuquén y Formosa, creando Chubut y Santa Cruz. La ley se aprobó pero no tuvo efectiva vigencia pues los hechos de violencia y el golpe de Estado que signaron la segunda mitad del año '55 la pusieron en revisión. Remitimos también a Maeder (2001).

El estatus autonómico se daba a estos territorios, en términos constitucionales, a la usanza del viejo texto de 1853. No se hacía por reconocimiento de un particularismo sino por motivos cuasi-administrativos: eran territorios que cumplían los requisitos poblacionales de una provincia. Pero cuando hablamos de heterogeneidad la noción de autonomía juega un rol complejo. La provincialización supone integración, y la integración toma una forma significada por un sujeto previo: el líder peronista. Es decir, los incorporados se integran a un espacio ya homogeneizado, cuya fuente de equivalencia no pueden desafiar.

### **La intervención federal: ¿herramienta liberal al servicio popular?**

Las intervenciones federales son un tema importante de la discusión político-intelectual de las primeras décadas del siglo XX. Han sido tratadas desde la ciencia política y desde el derecho constitucional, dando lugar a variadas interpretaciones y ejercicios de periodización. Por caso, Botana es uno de quienes establecen que la intervención, a más de poner en tela de juicio la legitimidad de la fórmula federal, tiene etapas históricas que no responden a un criterio de definición cuantitativo sino cualitativo: desde 1853 a 1916 la intervención se llevó a cabo con diferentes sentidos ideológicos y políticos (Botana, 1993). Aquí nos concentraremos en los gobiernos posteriores a 1946. Partimos de la lectura que hace Juan Sola para las dos primeras presidencias de Perón, afirmando que se intervenía para conseguir la unificación partidaria. En palabras textuales: Perón “utilizará, entre otros medios, la intervención federal para reducir a los sectores recalcitrantes a formar un partido con conducción unificada” (Sola, 1982: 194). Sola se vale de la interpretación de fundamentos interventores para definir su conclusión. Por ejemplo, cuando impulsando y fundando la intervención a Córdoba de junio de 1947, Cooke decía que “las intervenciones de este tipo, en que la mayoría de un partido político se decide a intervenir una provincia cuyo gobierno integra, desde el punto de vista partidario no son frecuentes” (citado en Sola, 1982: 199).

Creemos necesario poner seriamente en cuestión que las intervenciones federales, con la pretendida finalidad de aplacar conflictos intra-partidarios sean una novedad peronista. Sin demasiada dificultad se podría decir lo mismo para las intervenciones de Alvear, y para buena parte de las realizadas por Yrigoyen en sus dos presidencias (Botana, 1993). Pero además, en los mismos fragmentos destacados por Sola, aparecen elementos de

un análisis potencialmente más profundo. Por ejemplo, Cooke define claramente que el que interviene es el Partido: es decir, hay algo que aparece normativamente como superior a la provincia. No es tan determinante si ella se realiza para definir un conflicto partidario interno, sino que la justificación de la intervención pone al partido por encima de la provincia. El gobierno local aparece así como un sujeto del partido a nivel nacional.

En enero de 1948, Perón intervino a través de un mismo decreto tres provincias argentinas (Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero), considerando que el óptimo desarrollo del mandato popular y revolucionario por él mismo conducido se veía anulado o entorpecido por un mal desempeño de “algunos núcleos locales”. Textualmente planteaba que en aquellas provincias “si bien se manifiesta a la observación analítica la existencia formal de las autoridades locales” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 385), el análisis de sus problemas concluye que “el desenvolvimiento inarmónico de sus poderes, traba la acción de gobierno homogénea y concordante que imponen las actuales exigencias del país” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 385).

No huelga interpretar estos dichos. La autoridad local aparece netamente subsumida en la nacional, en tanto portadora, esta última, de una racionalidad necesaria y acorde a la expresión de *el pueblo*. Aquí el Ejecutivo Nacional no resuelve un conflicto intra-partidario sino que expone un espacio doctrinario determinante: el mandato popular tiene un solo intérprete. La acción homogénea de la que habla Perón no es otra cosa que una política que no reconoce la validez del Heterogéneo. El particular “estorba”, “produce inarmonía”. Lo local es ambiente de reproducción de lo heterogéneo, por lo tanto, amenaza la política, en la lectura peronista. El accionar homogéneo tiene, en este sentido, un rasgo determinante: Perón, en tanto intérprete y conductor, no se reconoce como particular, y “el pueblo” tampoco. El mandato es el mismo en La Rioja o en Buenos Aires, es homogéneo y por eso pretende una acción ejecutiva homogénea.

Las intervenciones posteriores a 1951, por su parte, revelarían un nuevo espacio de equivalencia —complementario por cierto del anterior—. En esos años se intervendrían poderes judiciales provinciales, los de Buenos Aires, Salta y Córdoba teniendo como fundamento central la expansión del estatus jurídico ciudadano, en sentido social. En los considerandos de la intervención al Poder Judicial salteño del 7 de marzo de 1951 se lee que la “anómala situación” de dicho poder impedía “el establecimiento del fuero del trabajo”, fuero que tenía el objetivo de “la recta aplicación de los principios del derecho social y laboral”. Tal aplicación no podía darse, en su inter-

pretación, porque “el clima ideológico y moral, de marcada tendencia favorable a los intereses de la oligarquía tradicional” alimentaba “el espíritu y la conducta social y jurídica de la mayor parte de los miembros que actualmente componen dicho poder” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 393).

Los principios del derecho social, así definidos, no se reconocen en la actuación particular de los espacios de poder local sino en la de un espacio nacional homogéneo. Empuja los límites de la comunidad hasta la máxima ampliación del estatus jurídico ciudadano y la intervención sirve directamente a este propósito. El potencial espacio de la heterogeneidad pretende ser clausurado, en este caso, por el del derecho social. Por ello, los individuos habitantes de La Rioja o Salta se reconocen en tanto anclados en el tejido homogéneo del pueblo nacional, portador de un derecho social que el particularismo local no puede redefinir ni reinterpretar.

El derecho social, sustancia determinante de la llamada doctrina peronista, se transforma en espacio de homogeneización, en tanto pretensión de dilación de los límites locales o particulares. En términos de nuestro debate inicial, esto supone la afirmación de la ruptura populista en la categoría novedosa de la integración. Cuestión que alcanza su máxima expresión cuando, en ocasión de la intervención a Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, el decreto del 28 de febrero de 1955 considera entre las fallas del Poder Judicial local que “... la parcialidad tendenciosa de sus resoluciones y un inadmisibles desconocimiento de los principios justicialistas que animan la doctrina nacional, no obstante ser su observancia y cumplimiento obligatorio para todos los funcionarios y jueces de la República” (Materiales para la Reforma Constitucional, 1957: T VI, 397). La tendencia local —aquello que podríamos considerar la sustancia de la heterogeneidad— aparece obligada a observar los designios de un espacio comunitario de límites internos fluidos y contingentes. La amenaza a la internalidad tiene una respuesta que, en términos de nuestro debate inicial, cae más del lado de la lógica institucionalista que de la populista. Aquí el pueblo, y la sustancia del derecho social, no emergen fracturando el campo sociopolítico sino haciendo coincidir los límites de la formación discursiva con los de la comunidad.

### **La política populista y el territorio federal**

“Cada uno en su casa y Dios en la casa de todos”, decía Perón en sus lecciones de conducción política y doctrina peronista. Así, el conductor es-

tratégico debe estar en todas partes, y el conductor táctico en su función singular y estipulada. “Si actúa dirigiendo la política en la Capital Federal, que no se meta en un pueblo de Buenos Aires (...) si actúa en La Rioja, que no se meta en Catamarca”, porque las funciones ya están *bien* determinadas, decía Perón. “La conducción general y las relaciones entre los distintos sectores de la conducción corresponden a la conducción superior” (Perón, s/f: 111). Queda claro que Buenos Aires, la Capital, La Rioja y Catamarca son espacios funcionales cuya definición y cuya relación quedan prefijadas en el espacio de significación de la “conducción general”. La esfera de la función establece el sentido de la acción de los individuos, y los límites de esa esfera son los que dicen qué es lo que está bien y lo que está mal. Lo federal se resignificaba completamente en la visión de la organización política del poder y de la integración territorial del Estado<sup>12</sup>.

Perón decía haber eliminado los factores disociantes de la organización política. Factores que no tenía empacho en relacionar, por ejemplo, a una “liga de gobernadores”. Cuando hacía referencia a los modos políticos de dirigir el Estado, expresaba que “cada provincia, con su gobierno y su representante del Partido Peronista en el Consejo Superior, con sus autoridades partidarias dentro de cada una de ellas, con amable comprensión y conducción parcial, va desenvolviéndose perfectamente bien” (Perón, s/f: 111). En Perón, la fuente de la armonía está dada por la presencia partidaria en la provincia. Y es esa presencia la que, en nuestra interpretación, deprime el lugar de la particularidad.

Las fronteras territoriales internas del Estado, en cada una de las dimensiones que hemos destacado hasta aquí, se ven fuertemente redefinidas en tanto la comunidad se expande en direcciones y con significados novedosos. El populismo fue una lógica política que, en su juego pendular de afirmación de quiebres y de borramiento de los mismos, gestó efectos de frontera política que, al tiempo que construían nuevos espacios para el antagonismo, intentaban suturar o resimbolizar los viejos. Es esta dinámica de las fronteras la que, por un lado, nos permitió trazar alguna diferencia con la conceptualización laclauniana del populismo en tanto presentación de un discurso que antagoniza con el aparato dominante a partir de demandas

---

<sup>12</sup> En el mensaje a la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1950, Perón repuso algunos lineamientos de lo que él entendía por federalismo. Allí, como es sabido, transitó sus argumentos alrededor del concepto de federalismo práctico, diciendo que consideraba que el peronismo hubo de afianzar las instituciones del federalismo, consolidando, a través del ordenamiento de la economía nacional, la posibilidad de que las provincias se desarrollen plenamente a partir de su independencia económica.



popular-democráticas. Por otro lado, nos abrió la posibilidad de una nueva exploración: si es que el populismo como lógica excede el momento de la ruptura fundacional, resulta interesante revisar cómo dicha lógica pone en juego su original frontera constitutiva, es decir, que el movimiento sería más errático que el supuesto en la *imagen pendular* que nos propone Aboy.

Las particularidades territoriales, configuradas como amenazas internas a la autoridad común en tiempos de la organización nacional, se pretendían redimidas en la nueva lógica funcional de la conducción del Estado que el populismo de Perón proponía. “Dios en la casa de todos” resume de buena forma lo que estamos diciendo. ¿Quién es ese *gran equivalente* sino Perón? ¿Quién es Dios sino la comunidad nacional? Sin Dios en la casa de todos, para volver a nuestro debate original, la amenaza de lo heterogéneo es más que latente. Dios es el espacio en el cual todos ceden su signo particular, es el espacio donde se pretende suturar el antagonismo en tanto cada uno se reconoce a sí mismo y a los otros, en el momento en que se reconoce y es reconocido por aquella gran equivalencia. Por ello es que nos resulta atractivo repensar esta lógica política en términos de la división y el gobierno. El populismo, o más específicamente el peronismo, fue una suerte de franqueo a la norma política *divide et impera*. Quizás constituyendo una lógica inversa a ella. El fenómeno populista se comprende, como recordamos en nuestro inicio, a partir del momento de la ruptura, marca una fractura y sobre la gestión de ella misma cimienta la capacidad del gobierno. Ahora bien, si miramos el momento de la integración: ¿el populismo divide para gobernar? Entendemos que una respuesta posible es que, efectivamente, el populismo, en tanto gestiona un puente entre el pasado y el futuro, asienta el gobierno de una comunidad que acepta, en el caso del peronismo, una división en términos funcionales. Es decir, el populismo, para gobernar reconoce una división cuasi-administrativa que se sostiene, claramente, en una homogeneidad de base. Las metáforas organicistas servirán en este sentido para comprender que el populismo homogeneiza —democratiza— para gobernar.

Las provincias, en tanto espacios sociopolíticos, fueron una de las heterogeneidades constitutivas del arreglo federal. Siguió una historia irregular de pérdida y conservación contingente de los atributos de la heterogeneidad que nos lleva a proponer esta discusión en los tiempos de Perón. Intentamos explorar cómo los modos en que aquel líder construyó su autoridad removieron resortes del potencial particularismo provincial considerando, en el mejor de los casos, una amenaza al *digno desarrollo funcional de la conducción y el progreso popular y nacional*. La fuerza de retención era la

*Comunidad Organizada*, la fuente de sentido de la vida social y un espacio de solidaridad que exaltaba la fuerza de *el Pueblo*, un sujeto que aspiraba a ser la comunidad misma y que por lo tanto no “merecía”, como supo decir Bagnasco, la “interferencia” de viejos particularismos de campanario.

## Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2002). “Repensando el populismo”, en *Política y Gestión*, Vol. 4, Rosario, Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, Gerardo (2005). “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación”, en *Estudios sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, N° 28.
- Aboy Carlés, Gerardo y Julián Melo (2001). “Naturaleza del Poder Ejecutivo y Organización Federal del Estado”, Paper presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Río Cuarto, publicado como Documento de Trabajo N° 5 en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.
- Alberdi, Juan Bautista (1838). “República Argentina—Unidad o Federación?”, en *El Nacional*, Montevideo, 11 de diciembre.
- Alberdi, Juan Bautista (1852). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, 13ª Edición, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Altamirano, Carlos (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel.
- Barros, Sebastián (2003). *La especificidad inclusiva del populismo*, Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Universidad Nacional de Rosario, noviembre.
- Barros, Sebastián (2005). “Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista”, Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Universidad Católica de Córdoba, noviembre.
- Barros, Sebastián (1993). “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, Marcello (coordinador) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- de Ipola, Emilio y Juan Carlos Portantiero (1989[1981]). “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”, en de Ipola, Emilio, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente* (1949). Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.
- Ionescu, Ghita y Ernest Gellner (comps.) (1970). *Populismo, sus significados y características nacionales*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una*

- radicalización de la democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (1977). “Hacia una teoría del populismo”, en Laclau, Ernesto, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Leoni de Rosciani, María Silvia (2001). *Los Territorios Nacionales*, Nueva Historia de la Nación Argentina, Academia Nacional de la Historia, Tomo VIII, Buenos Aires, Planeta.
- Maeder, Ernesto (2001). *La política sobre los Territorios Nacionales durante la etapa peronista 1946-1955*, Undécimo Congreso nacional y regional de historia argentina. Córdoba, 20 al 22 de septiembre, editado por la Academia Nacional de la Historia.
- Materiales para la Reforma Constitucional* (1957). Tomo VI.
- Perón, Juan (sin fecha). *Doctrina Peronista*.
- Plotkin, Mariano (1991). *Perón y el peronismo: un ensayo bibliográfico*, E.I.A.L., Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 2, N° 1, enero-junio. Versión digital en Internet: [http://www.tau.ac.il/eial/II\\_1/plotkin.htm](http://www.tau.ac.il/eial/II_1/plotkin.htm).
- Ruffini, Martha (2005). “Peronismo, Teritorios Nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”, en Revista *Avances del Cesor*, Año V, N° 5, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regionales, Universidad Nacional de Rosario, Versión digital en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/ruffi.rtf>
- Sampay, Arturo (1963). *La Constitución Argentina de 1949*, Buenos Aires, Ediciones Relevo.
- Sampay, Arturo (1973). *Constitución y pueblo*, Buenos Aires, Cuenca ediciones.
- Sola, Juan Vicente (1982). *Intervención federal en las provincias*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Vilas, Carlos (2004). “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a medias? El mito del neopopulismo latinoamericano”, en *Estudios sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, N° 26.

**Palabras clave**

Populismo – federalismo – Territorios Nacionales – provincias - peronismo

**Key words**

Populism – federalism – National Territories – provinces - peronism

**Abstract**

Beginning with a discussion about the concept of populism, this text intends to explore the ways in which the discursive logic of the first peronism resignified community political space, challenging the traditional power resorts of a federal state. By doing this, this text not only analyzes Peron's discursive proposal but certain key dimensions of peronist political operation over the community frontiers: the 1949 Constitutional Reform, the federal interventions and the policy of provincialization developed by the peronist government beyond 1950. Our preliminary conclusion invites to think the relation between the internal homogenization of the populist identity and its way of conceiving power organization in the communitarian territory.