

La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)*

MARTHA E. RUFFINI

UNCo / CURZA

meruffini@speedy.com.ar

La construcción histórica de la ciudadanía política constituye un aspecto central en el proceso de formación de las naciones latinoamericanas del siglo XIX. En Argentina, el reconocimiento de los derechos políticos y sociales resultó tardío y formó parte de un proceso histórico signado por sucesivos avances pero también por retrocesos y supresiones. La existencia de los Territorios Nacionales pone de manifiesto la consolidación inconclusa del Estado para 1880, modificando su consideración y temporalidad, al introducir como aspecto relevante la persistencia de grandes espacios con habitantes portadores de derechos políticos restringidos. Recogiendo la tradición política iniciada en 1810, la aparición de la provisionalidad como constante en la organización, límite y funciones de las instituciones de los territorios así como la ineffectividad de la ley fundacional resultan aspectos claves de un proceso revelador de la dominación centralizadora del Estado Nacional y del intento de homogeneización de estos espacios.

El proceso histórico argentino presenta una construcción conflictiva, no exenta de complejidad, de las formas de organización política y de la propia identidad nacional. La construcción del Estado, la ciudadanía y la nación fueron procesos simultáneos y realizados “desde arriba”, y su concreción efectiva estuvo enmarcada en un proyecto nacional unificador y centralizado.

Pero la consideración de este proceso parte de la premisa de que toda construcción del Estado es histórica y por lo tanto está sujeta a cambios y reformulaciones. Constituye un recorrido no lineal, signado por avances y retrocesos cuya complejidad debemos abordar si

* La autora agradece a Susana Villavicencio por sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

pretendemos analizar las diferentes dimensiones que señalaron el pasaje de la hegemonía local y provincial a la constitución y consolidación de un poder único nacional.

La construcción de la ciudadanía política constituyó un aspecto central en el proceso de formación de nuevas naciones en América Latina. La definición de un sistema de representación política asentado en la figura del ciudadano como sujeto político, constituyó una respuesta a los desplazamientos y estrategias al interior de los grupos dominantes y resultó el corolario de las luchas intestinas que caracterizaron, en diferentes momentos, la historia de los estados latinoamericanos durante su etapa organizacional.

Pero en Argentina tanto la organización definitiva del Estado nacional a nivel territorial así como el reconocimiento de la totalidad de los derechos para sus habitantes constituyó una asignatura pendiente por largo tiempo. No sólo porque la presencia de unos derechos trajo aparejada la supresión completa o parcial de otros (Botana, 2004), sino también porque el efectivo reconocimiento de los derechos políticos y sociales resultó tardío en nuestro país.

En lo atinente a los derechos políticos, tanto la sanción de la ley electoral de 1912 como la inclusión de la mujer en 1947 a partir del voto femenino durante el peronismo (1945-1955) constituyeron momentos claves en el proceso de construcción de la ciudadanía argentina. Empero, es importante recordar que la ley de 1912 transformó el derecho al voto en una obligación y produjo una democratización política incompleta al dejar fuera de la arena electoral a vastos sectores de la población. En el mismo sentido, la consideración de las decisiones estatales vinculadas con el ejercicio del sufragio, que conllevan una carga simbólica relevante, no se agotan en lo electoral sino que se debe atender a las diferentes dimensiones que encierra la definición de incluidos y excluidos del sistema en cada momento histórico.

Por otra parte, el dominio estatal sobre la totalidad del territorio argentino a partir de las conquistas militares en el sur y nordeste argentinos entre 1879 y 1885, no se tradujo en una real y efectiva integración de estos espacios ni de sus habitantes al cuerpo político nacional.

La existencia de los Territorios Nacionales (1884-1955), que abarcaban dos tercios de la superficie nacional, constituye la clave de bóveda de un proceso tardío de integración territorial y reconocimiento de derechos políticos, a la vez que pone de manifiesto la consolidación inconclusa del Estado nacional.

A lo largo de su existencia, las nueve gobernaciones¹ conocidas como Territorios Nacionales constituyeron una creación pensada, organizada y financiada por el Estado, que sostuvo férreamente bajo su férula a estas gobernaciones, carentes de autonomía, por casi setenta años.

Esta situación de coexistencia en un mismo espacio nacional de entidades políticas autónomas como las provincias con verdaderas cuñas unitarias, como los Territorios Nacionales, nos remite a las contradicciones del proceso formativo (1810-1880) y de consolidación estatal argentino, reactualizando la vieja disputa entre unitarios y federales, que emerge siempre bajo rostros diferentes a lo largo de nuestra historia.

Nos proponemos entonces llamar la atención acerca de la existencia de los Territorios Nacionales como un aspecto fundamental del proceso de consolidación estatal cuya consideración modifica la comprensión del mismo, sus alcances y hasta su temporalidad (Favaro, 1997)² introduciendo nuevas variables de análisis enriquecedoras del conjunto considerado.

Es que pensar los Territorios Nacionales nos remite a aspectos claves de la configuración estatal, del modo de ejercicio del poder político y del proceso de construcción ciudadana. La perdurabilidad de los principios fundacionales que les dieron origen nos habla de elementos de larga duración que no podemos soslayar si pensamos plantear críticamente y con un enfoque peculiar el proceso de integración del territorio argentino y las premisas bajo las cuales fueron incorporados los diferentes segmentos sociales ubicados en los bordes difusos de la nacionalidad y la ciudadanía. En este sentido, los habitantes de los Territorios Nacionales engrosan, junto con los extranjeros y las mujeres, la pléyade de excluidos del sistema, que parafraseando a Hugo Quiroga³ podemos considerar verdaderos “ciudadanos nominales”, portadores de todos los deberes del ciudadano común pero con importantes restricciones en el ejercicio de sus derechos.

¹ Nos referimos a la creación de los Territorios Nacionales de Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego en 1884, en virtud de la ley sancionada el 16 de octubre de ese año y conocida como “Ley de territorios”.

² Orietta Favaro considera que al quedar pendientes de integración los Territorios Nacionales, no se puede hablar de consolidación estatal definitiva en 1880. Propone en consecuencia extender el período de consolidación estatal hasta 1955, momento en el que se provincializan la mayoría de los Territorios Nacionales con la sola excepción de Tierra del Fuego.

³ Hugo Quiroga llama ciudadanos nominales a aquellos que están situados en una zona fronteriza entre la esfera de la ciudadanía y la no ciudadanía. Si bien el autor se refiere a la época actual y lo vincula con el desempleo, la precarización laboral y la fragmentación social resultante de la desigualdad, creemos que es un concepto pasible de ser aplicado a los habitantes-ciudadanos de los Territorios Nacionales.

La singularidad de una experiencia pensada como provisoria pero que se sostuvo durante setenta años nos remite nuevamente a dificultades sustantivas en la articulación de consensos políticos, otro elemento que consideramos esencial al plantear la debilidad democrática argentina del siglo XX.

Es en los Territorios Nacionales donde las restricciones normativas al ejercicio de la ciudadanía política alcanzan su expresión más significativa y se sostienen mucho más allá de la sanción de la ley electoral de 1912, atravesando tanto el orden conservador entre 1930 y 1943 así como etapas de aperturismo y democratización política como la sustentada por el gobierno de la Unión Cívica Radical entre 1916 y 1930.

Podemos observar entonces, en un mismo espacio nacional, varios grados de ciudadanía al interior del sistema, que en el caso de los territorios implicó la diferenciación entre ciudadanos con reconocimiento de derechos políticos plenos (Capital Federal y las provincias) con ciudadanos de derechos políticos restringidos, los de los Territorios Nacionales, considerados en este caso como totalidad, sin diferencias de género o de nacionalidad, marginados en función de su pertenencia territorial.

Y es en los territorios donde la ineffectividad en el imperio de la ley (O'Donnell, 2002) tiene una de sus manifestaciones más concretas, ante la falta de aplicación de la ley de territorios de 1884 que disponía, por ejemplo, la instalación de legislaturas o la provincialización en base a criterios numéricos.

La representación de los territorios ante el gobierno nacional fue ocluida por el mismo Estado, que no sólo no propició la participación de figuras provenientes de los territorios en su aparato burocrático sino que obstruyó toda posibilidad de obtener una representación permanente en el Congreso Nacional, dejando a los territorios sin provincialización, sin legislaturas y sin voz.

Por ende, la consideración de estos espacios implica pensar el proceso de consolidación política y territorial del Estado y la definición de un sistema nacional de dominación como un proceso abierto, y de fuertes contrastes, revelador de tensiones y contradicciones que no logró responder satisfactoriamente a los cuestionamientos jurídicos y políticos que la existencia misma de los territorios planteaba. Y que recién a mediados del siglo XX concretó la integración efectiva de estos espacios al cuerpo político de la Nación, saldando casi totalmente un proceso de conformación territorial hasta entonces signado por rasgos de incompletud y heterogeneidad.

Los estudios sobre Territorios Nacionales provienen esencialmente del campo histórico y son impulsados por historiadores residentes en las provincias

que antaño constituyeron territorios. Sus investigaciones se orientaron a interpretar los rasgos más salientes de la estructura territorial (Bandieri, 2005; Navarro, 1999) destacándose el esfuerzo por insertar este esquema dentro del marco nacional, contemplando su relación con la estructura estatal federal, la burocracia central y los sectores dominantes nacionales (Favaro, 1997; Favaro y Arias Bucciarelli 1995) aunque sin profundizar totalmente en sus implicancias ni realizar un estudio en el largo plazo.

Los enfoques más recientes, presentados a la comunidad científica en diversas mesas temáticas y simposios de congresos y jornadas⁴, acentúan la cuestión de las restricciones al ejercicio de la ciudadanía política, retomando y profundizando los primeros estudios al respecto: María Silvia Leoni (2001), que analiza las demandas en pos de la ampliación política entre finales de siglo y la provincialización, o Emilia Yolanda Urquiza (2003) que analiza las imágenes de la ciudadanía en Formosa, entre otros.

Pero la historiografía nacional no ha incorporado a los territorios como una de las dimensiones de análisis tanto del proceso formativo y de consolidación del Estado Nacional como del proceso histórico de construcción de la ciudadanía, ni ha profundizado las motivaciones estatales que guiaron su creación. Con este trabajo pretendemos realizar un aporte sobre un campo poco explorado por la historiografía nacional y propiciar la discusión acerca del haz de cuestiones vinculadas con los Territorios Nacionales para observar bajo un prisma diferente la conformación del Estado argentino tanto en su fase restringida como en su fase ampliada.

Fundando el Estado nacional y creando ciudadanos. Dilemas del orden naciente

El ciclo revolucionario abierto a partir de 1810 planteó la búsqueda de nuevas formas de legitimación política que otorgasen sustento al orden

⁴ Por ejemplo, las mesas temáticas: “La cuestión de la ciudadanía política en los Territorios Nacionales ¿construcción estatal o construcción social? y la mesa “El interregno/transición de los Territorios Nacionales a nuevas provincias argentinas. Problemas, temas y respuestas”, de las VII Jornadas Interescuelas, Departamentos de Historia, Universidad de Salta (2001); la mesa temática “Los Territorios Nacionales: debates y problemas historiográficos”, en las IX Jornadas Interescuelas, Universidad Nacional de Córdoba (2003); el X Congreso de la Academia Nacional de la Historia, Universidad Nacional de La Pampa (1999), incluyó como tema especial los Territorios Nacionales; y las X Jornadas Interescuelas, Universidad Nacional de Rosario (2005), con tres mesas específicas sobre la cuestión Territorios Nacionales.

político y social que se pretendía instalar. La disgregación de la estructura territorial virreinal se tradujo en el renovado protagonismo de la ciudad y su entorno, base de la futura constitución en provincias soberanas durante la primera década revolucionaria.

Al fundar la revolución en el principio de retroversión de la soberanía, se colocó en el centro del debate el problema de la representación política, de la nación y del sistema electoral como elementos constitutivos del nuevo esquema surgido de la ruptura del orden colonial.

Ante la ausencia de una nación preexistente (Chiamonte, 1995), las “elites” dirigentes rioplatenses debieron enfrentarse a las tensiones que provocaba la tendencia a la centralización, que buscaba definir una soberanía única rioplatense, en pugna con la proclamada autonomía de los gobiernos locales. En ese marco, la lucha se centró en defender las fuerzas tendientes a confluir en un Estado nacional o preservar las autonomías provinciales. Los sectores dirigentes de la poderosa Buenos Aires debían entonces resolver la creación de espacios nacionales y encauzar hacia el centro la dinámica electoral.

La no resolución de estas tensiones llevó a la conformación de gobiernos centrales de provisionalidad permanente entre 1810 y 1820 —Primera Junta, Junta Grande, Triunviratos, Directorio—, organizados como solución transitoria hasta la reunión de la Asamblea Constituyente que definiría el destino político de las Provincias Unidas. Paralelamente la creación de provincias soberanas se hizo con el mismo sentido de provisionalidad que permitiera legitimar el orden político y social posrevolucionario. Ambas organizaciones —gobiernos centrales y provincias— resultan representativas de la imposibilidad coyuntural de articular un pacto político que permitiese delinear una forma estatal consensuada.

Pero las provincias avanzaron rápidamente en el ejercicio de sus facultades y a partir de 1831 firmaron pactos confederales que les permitieron conformar bloques de poder articulados y operantes. Será el rosismo (1829-1852) como sistema político el encargado de diluir coyunturalmente esta tendencia confederal, a través de la consolidación de un régimen unanimista receptor de las tradiciones españolas y gestor de una verdadera ruralización de la vida política (Ternavasio, 1998).

A partir de Caseros, se planteó la organización nacional. La experiencia rosista dejó como legado el temor de los sectores dirigentes a la irrupción de las masas en la escena política. La fórmula alberdiana originante de la “república posible”, materializada en la Constitución Nacional de 1853/60, propició la extensión de los derechos civiles acompañada de una implícita

restricción de los derechos políticos, mediante la limitación al alcance efectivo del voto a través de las representaciones invertidas, introducidas como bisagra entre la voluntad popular y las decisiones de los electores.

Estas reflexiones nos llevan a pensar el proceso de constitución del Estado nacional asociado estrechamente a la construcción de la figura del ciudadano y sus derechos. Para la concepción liberal decimonónica, fundar la nación y organizar el Estado, conllevaba crear al ciudadano que sólo podía existir en pertenencia a una comunidad política determinada.

El concepto amplio de ciudadano instalado a partir de la revolución, que definía un campo de privilegios pero no una comunidad de iguales, fue estrechándose en su base para dar lugar a un concepto restrictivo que centró en la condición de vecino el atributo de la ciudadanía.

A partir de 1820-1830 se manifestó la tendencia a introducir fuertes limitaciones al derecho a voto, evidenciando la tensión entre los derechos a reconocer y una visión corporativa y segmentada del orden colonial de indudable fortaleza en las primeras etapas posrevolucionarias. Esta tensión sólo se resolvió prescriptivamente en 1853, cuando la Constitución Nacional distinguió el habitante del ciudadano, diferenciación que bajo diversas formas volvió a emerger a lo largo del siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Las exclusiones al ejercicio de la ciudadanía política fueron comunes a todos los proyectos constitucionales anteriores a 1853 y a todas las constituciones provinciales que tuvieran normas sobre ciudadanía. Se restringía la participación en virtud de la capacidad censitaria, de propiedad y de educación, de origen —las llamadas castas—, a los extranjeros sin carta de ciudadanía o sin méritos revolucionarios, los menores de 21 años y los esclavos o domésticos, ubicados desde entonces en las “márgenes de la Nación”. También hubo exclusión en función de la residencia, quedando privados los habitantes de la campaña de esta condición, situación que la ley de sufragio universal de 1821 subsanó en la Provincia de Buenos Aires, instituyendo la participación política de la campaña y el voto directo como una manera de incorporación territorial y económica del mundo rural bonaerense.

La Constitución Nacional reafirmó el criterio fundante de la soberanía popular y colocó la figura del ciudadano en la base de toda legitimidad, especificando a la vez sus deberes como sostén material del Estado. Pero a pesar de esta desconfianza palmaria en el comportamiento de los sectores populares, no se establecieron restricciones basadas en la riqueza o en la instrucción (Botana, 1984) pero sí se instrumentó un sistema electoral que al definir la voluntariedad del sufragio, la lista completa y la emisión verbal

del voto, introducía la posibilidad de fraude y el riesgo certero de manipulación del voto ciudadano.

Pero como bien se ha señalado (Sábato, 1998, 1999) la participación política no se agota en el mero acto electoral, y la ciudadanía se ejerció a través de formas asociativas, de difusión o de movilización de notable importancia.

A partir del triunfo de las fuerzas de Buenos Aires en Pavón (1862), desaparecen definitivamente los intentos confederales y la dirigencia política bonaerense se aboca a la construcción de un Estado y un orden político nacional basado en la soberanía nacional y la representación moderna como principios legitimadores y legitimantes, respondiendo a los conceptos adoptados y estatuidos desde la disgregación del orden colonial.

El Estado nacional se impone a las provincias: la creación de los Territorios Nacionales como manifestación de “centralismo absorbente”

La década de 1880 indudablemente constituye un hito en el proceso de consolidación del Estado nacional. El acceso de Julio A. Roca a la presidencia de la Nación, fruto de un pacto de dominación gestado entre los sectores dominantes del interior, significó la continuidad con la etapa precedente. Pero su “nacionalismo unificador” asentó el liderazgo de la autoridad y la soberanía nacional sobre el territorio en desmedro de las facultades adquiridas de las provincias y produjo la centralización política y administrativa, en busca de la consolidación de la república posible más que de la concreción de la república verdadera (Ruffini, en prensa).

La solución de cuestiones pendientes como la aceptación común de la legalidad constitucional de 1853/60 y la convicción general de los beneficios otorgados por la forma federal dentro de un esquema de unidad nacional, como así también la redefinición del espacio nacional a partir de la campaña al “desierto” (1879-1885) y la federalización de Buenos Aires en las postrimerías de la presidencia de Nicolás Avellaneda (1874-1880), dieron el marco necesario para que el programa del roquismo, traducido en el conocido lema “paz y administración” pudiera desarrollarse.

En ese contexto el Estado argentino inicia su consolidación teniendo como norte el progreso, concepto que constituyó la matriz mental dominante del positivismo decimonónico, y verdadero protagonista del proceso de consolidación estatal y de la nación a finales del siglo XIX, al inficionar

ideológicamente a la centralización estatal en un intento sinérgico de superación de las rémoras de la barbarie la persistencia de culturas confrontadas y la anarquía política (Villavicencio, 2003).

El concepto plurívoco de progreso orientó las acciones tendientes a generar las condiciones favorables para insertar al país en el esquema económico mundial como exportador de productos primarios, que se constituyó en el modelo económico excluyente hasta 1930.

La expansión del modo de acumulación dominante requería de la incorporación de tierras nuevas para afianzar su hegemonía. En ese sentido la conquista militar sobre las tierras nacionales bajo dominio indígena precisaba como complemento el diseño de una organización político-administrativa, que asentara la soberanía estatal y fuera coherente con el modelo centralizador adoptado.

En ese momento fueron creados los Territorios Nacionales. Neutralizado el peligro indígena, el gobierno pudo pensar para ellos una organización que se presumía transitoria hasta que alcanzaran las condiciones requeridas para convertirse en provincias autónomas. De esta manera difirió para el futuro el dilema de cómo propiciar la incorporación efectiva de estos espacios al resto de la nación, y puso bajo su tutela el desarrollo de los mismos, convirtiéndolos en lugares homogeneizadores y homogeneizantes en los que el largo brazo del Estado podía desplegar su acción sin dificultades y moldear el ser y la cultura nacional superadora de los resabios que la “barbarie” indígena podría haber dejado como huella en los mismos.

La consideración de “desierto” no significaba el desconocimiento de los núcleos de población allí establecidos de larga data —como el caso de Río Negro y Chaco— sino en realidad a la ausencia de civilización debido al predominio del indígena y de su cultura en los mismos. La creación de los Territorios Nacionales significaba entonces, para el espíritu de la época, la victoria definitiva de la civilización sobre la barbarie que coronaba la obra realizada por las armas.

Por ello se hacía imperioso gestar una nueva sociedad y una nueva cultura, generadora de un orden político renovador de la dirigencia nacional, como veremos más adelante.

Vayamos desbrozando los principios y conceptos que aparecen asociados a la creación de los Territorios Nacionales como una manera de aprehender las motivaciones y fines estatales vinculados con esta creación. En primer lugar queremos señalar la pugna que se desató entre el Estado y las provincias ante la consideración de las llamadas tierras nacionales sobre las que el Estado

pretendía obtener un control excluyente, vulnerando lo que las provincias consideraban derechos adquiridos.

Basándose en los ensayos previos, en los que se habían erigido gobernaciones dependientes en zonas de frontera —Chaco en 1872, la Patagonia en 1878 y Misiones en 1881— y teniendo conocimiento de la experiencia norteamericana al respecto, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley destinado a dotar a las gobernaciones existentes y a las que surgirían de esta ley, de una norma general para su organización y administración⁵.

Pero hubo que vencer las resistencias de las provincias limítrofes, que veían en esta creación un nuevo cercenamiento a sus facultades y derechos adquiridos. Al producirse la caída del Directorio en 1820, la fragmentación del poder político originó la supresión definitiva del antiguo sistema de intendencias y su reemplazo por la organización provincial. Así se organizaron entre 1819 y 1821 las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, La Rioja, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis, en un proceso no exento de conflictos y disputas por la soberanía de cada entidad naciente (Ruffini, en prensa).

Los espacios no organizados como provincias fueron considerados “tierras nacionales”, situadas al exterior de las provincias y bajo dominio indígena. Estas zonas abarcaban en líneas generales las actuales Chaco, Formosa, Neuquén, La Pampa y el sur de los ríos Colorado y Negro hasta el Cabo de Hornos.

La necesidad de asegurar la frontera llevó a las provincias lindantes a extender naturalmente su jurisdicción sobre estos espacios, e iniciar procesos de ocupación militar, no sin dificultad debido a la imprecisión de los límites provinciales y la imposibilidad de hacer efectiva su autoridad. En algunos casos se logró concretar la entrega de tierras y la instalación de autoridades delegadas en aquellas zonas próximas a la frontera “real” y en las que la convivencia blanco-indio resultaba posible por pactos o alianzas de intereses⁶.

⁵ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, año de 1883, Tomo I, sesión del 1º de agosto de 1883, p. 791.

⁶ Esto sucedió por ejemplo en la margen sur del Río Negro, tierra nacional bajo la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires entre 1820 y 1878 en la que se instalaron autoridades y se concretó la entrega de la tierra pública según las normativas bonaerenses de 1821 y 1855; en el oeste de Misiones, que fue administrada por Corrientes desde 1830; en Formosa, relacionada con la Provincia de Salta, provincia que a partir de 1857 se ocupó de legislar sobre cuestiones vinculadas con los indígenas y la colonización. Sobre la injerencia de Buenos Aires sobre la margen sur del río Negro, ver Ruffini (2000).

Pero en la Constitución de 1853 y con rápidos reflejos el gobierno nacional mencionó por vez primera estos espacios como “tierras nacionales” o sea espacios de propiedad exclusiva de la Nación situados fuera de los límites acordados a las provincias⁷. Las tierras de propiedad nacional eran todas aquellas situadas dentro del territorio de la nación y que no tuvieran dueño actual: para la concepción ideológica dominante, el dominio indígena no era reconocible como soberanía y el gobierno podía despojarlos de ellos alegando “ausencia de civilización”, que los incapacitaba para desarrollar económicamente estas tierras y por su reconocida belicosidad que afectaba el orden público y autorizaba a tomar medidas para su sometimiento.

Los constituyentes de 1853 aprobaron esta atribución del Congreso sin debate alguno, pero en 1862, a posteriori de la batalla de Pavón, esta cuestión suscitó un arduo debate legislativo centrado en las ventas de tierras realizadas por Santa Fe en territorio adyacente.

El tratamiento dado a la cuestión de las tierras nacionales evidenció el clima político reinante a partir de Pavón. Era un imperativo para el liberalismo triunfante sentar soberanía sobre los avances hechos por las provincias en tierras nacionales. La ley conocida como Ley de Nacionalización de los Territorios (1862) reafirmó el dominio estatal al expresar que: “Todos los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las provincias son nacionales, aunque hubiesen sido enajenados por los gobiernos provinciales desde el 1º de mayo de 1853”.

Una vez establecida prescriptivamente la posesión nacional sobre estas tierras, el gobierno encaró la cuestión de los territorios desde dos acciones simultáneas: la ocupación y poblamiento, y los primeros ensayos de organización política y administrativa de los mismos, iniciados a partir de 1872 con la gobernación del Chaco, de la Patagonia en 1878 y la de Misiones en 1881, base legal de los futuros Territorios Nacionales.

El conflicto latente Estado-provincias en relación con las tierras nacionales volvió a emerger en 1878, cuando en el Congreso Nacional se proyectó la campaña militar al sur. Las provincias reclamaron en esa oportunidad sus límites originarios, llevando sus argumentaciones hasta los inicios de la dominación española. Buenos Aires, San Luis y Mendoza arguyeron derechos de posesión sobre el sur argentino y se consideraron afectados por la intención estatal de dominio sobre estas tierras.

⁷ En el artículo 67, inciso 14 se expresó que el Congreso “podía fijar los límites de las provincias, crear otras nuevas y determinar con una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los Territorios Nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”.

Este debate, que evidencia la precariedad de la organización provincial en lo atinente a sus límites, no prosperó debido a las posturas oficiales que, ajustándose a la carta constitucional y la ley de 1862, negaron a las provincias derecho alguno sobre las tierras nacionales⁸.

En 1884 el debate se encrespó nuevamente al tratarse la ley de territorios. Fue la Cámara de Diputados la que presentó mayor dureza y acusaciones admonitorias más severas, obligando a la intervención permanente del ministro del Interior Bernardo de Irigoyen, quien debió realizar frecuentes intervenciones en defensa del proyecto de su autoría y de las prerrogativas estatales con respecto a esas tierras.

Los reclamos de las provincias se centraron en lo que se consideraba un verdadero acto de usurpación estatal que sufriría Santa Fe, Mendoza, Córdoba, Santiago del Estero, San Luis, sumándose también los reclamos de Salta y en menor medida Buenos Aires.

Las posturas más virulentas fueron las de los representantes de Santa Fe, Nicolás Argentó, y el de San Luis, Luis Puebla. Directamente acusaron a la Nación de ultrajar los derechos de las provincias, como una manifestación palmaria del “centralismo absorbente” contrario a la índole del gobierno federal.

Otras razones esgrimidas por los defensores de los derechos de las provincias fueron los actos de posesión y administración que las provincias habían realizado y la necesidad de conservar bajo su jurisdicción estos territorios como fuente de renta y como beneficio para los pobladores ubicados en la zona fronteriza provincial.

Para las provincias conservar parte de estos territorios era una manifestación no sólo de poder frente al Estado nacional, sino de riqueza. Pero el gobierno nacional estaba decidido a retener en posesión estas tierras que por otra parte y por leyes de 1882 y 1884 ya habían sido previamente enajenadas aunque no en su totalidad, respondiendo a las necesidades de expansión del modo de acumulación dominante y de los sectores terratenientes beneficiarios del mismo.

El Ministro del interior negó enfáticamente la existencia de pretensión hegemónica del Estado: “No tenemos intereses antagónicos de ninguna clase; no tenemos rivalidades ni aún displicencias. Las provincias con la Nación son una misma entidad; las provincias entre sí son una misma cosa. No hay preferencias económicas, no hay preferencias históricas, no

⁸ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 13 de septiembre de 1878, p. 272,275-276; y *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Volumen único, sesión del 3 de octubre de 1878, p. 510-516.

hay siquiera esas preferencias que pueden herir la susceptibilidad de los pueblos”⁹.

Pero para justificar sus afirmaciones, Bernardo de Irigoyen acudió al pasado para demostrar que las provincias habían carecido históricamente de límites fijos, que tuvieron etapas anárquicas, con el perjudicioso predominio de los caudillos, para finalmente delegar en el Congreso las facultades de determinación de sus fronteras, debido a que los pactos firmados a partir de 1820 no incluyeron en su articulado la cuestión tierras. Afirmó finalmente que estas pretensiones desmedidas sólo significan un intento de revivir las tendencias confederales contrariando la Constitución Nacional¹⁰.

Desvirtuaba así el reclamo provincial y legitimaba al Estado fuertemente en su papel de administrador y organizador de estos espacios, debido no sólo a la ausencia de derechos de las provincias sino también a su experiencia histórica anterior, signada por las luchas fratricidas, la anarquía y el caudillismo. Esta argumentación como veremos a continuación será retomada en los debates posteriores para afirmar el centralismo y tutelaje estatal sobre los territorios.

La postura oficial resultó triunfante y las provincias se sometieron al dictado de una ley que consideraba la fijación de límites en forma provisoria, primer aspecto de la provisionalidad de la ley que se destaca en la creación de los Territorios Nacionales.

La llamativa vigencia de los rasgos fundacionales de una creación provisoria

En ambas cámaras, la discusión sobre la naturaleza de los territorios, si bien motivó algunas discrepancias y cambio de opiniones, fue reveladora de consensos básicos en torno a su organización.

En primer lugar la provisionalidad de la norma apareció como una referencia permanente. Los territorios tenían una ley especial y provisoria que definía su organización, que establecía límites temporarios —saldando así el conflicto desatado con las provincias— y que otorgaba al gobierno nacional la facultad de designación de sus funcionarios hasta que la

⁹ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 19 de septiembre de 1884, p. 1119. La expresión “centralismo absorbente” corresponde al diputado por Mendoza, Serú.

¹⁰ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 18 y 19 de septiembre de 1884, p. 1110-112, 112-1120.

organización territorial estuviese en condiciones de elegir su propio gobierno. Su ley fundacional era su constitución política, los incorporaba a la rueda civilizadora, superaba el “desierto”, generador de aislamiento y separación de la corriente vivificadora del progreso¹¹.

El estatus territorial fue planteado entonces como transitorio, e implicó la organización y administración de nueve entidades nacionales dependientes del poder central cuyos habitantes irían adquiriendo progresivamente los atributos básicos de la ciudadanía, a través de la difusión de principios republicanos y la progresiva ampliación de sus derechos políticos, en la medida en que fueran demostrando capacidades cívicas que los hicieran merecedores de una incorporación plena a la nación.

Dos ideas fuerza aparecieron reiteradamente en los debates legislativos: la implantación del sistema republicano en los territorios y el acompañamiento estatal a su desarrollo, un verdadero “tutelaje” basado en la presunta “incapacidad” de los mismos para dirigir su propio futuro. Estos planteos resultan adecuados si pensamos en una organización transitoria; sin embargo se sostuvieron a lo largo del tiempo y sirvieron de justificación permanente para mantener una situación de minoridad política excluyente.

El Estado adoptó, en consonancia con el modelo político de las “élites” que dio lugar a prácticas políticas tuteladas y restricciones en el ejercicio de la ciudadanía, una modalidad de desarrollo cívico y político que hemos caracterizado como “republicanismo tutelado”¹².

En sí mismo este concepto traducía una organización política que en la letra de la norma reprodujo en los territorios el esquema republicano con división funcional en poderes, pero reservó para el Estado el arbitrio en la aplicación de esta organización. Era el Estado el que discrecionalmente decidía si debía o no otorgarse la provincialización y la instalación de legislaturas previstas por la ley, decisión tomada en función de la observación del crecimiento de los territorios y su grado de conciencia cívica. De esta manera el Estado asumía un rol omnipresente y principal decisor, sin participación ciudadana y dejando así escasos resquicios para la iniciativa de las autoridades territoriales. Este “republicanismo tutelado” fue la nota distintiva de la

¹¹ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 19 de septiembre de 1884, p. 1129.

¹² La expresión es nuestra y es acorde con las consideraciones vertidas en las fuentes documentales —especialmente los diarios de sesiones del Congreso Nacional— que señalan claramente que este era el rol que debía cumplir el poder público con respecto a los Territorios Nacionales: control y vigilancia del desarrollo político y de la conciencia cívica de los habitantes de los Territorios Nacionales y en función de ellos decidir su incorporación a la vida política con plenos derechos.

relación Estado-Territorios Nacionales a lo largo de los casi setenta años de su existencia.

Los legisladores definieron expresamente el carácter de lo que nosotros llamamos republicanism tutelado. Este concepto incluía la idea de obediencia a la ley y a los poderes instituidos, la formación del “buen ciudadano”, trabajador, honesto, que debe destacarse por el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus derechos. ¿Por qué este concepto se adoptó rápidamente en el Congreso y no fue discutido en su esencia? Existía un temor explícito a dejar resquicios legales que implicaran conflictos en estos espacios situados a considerable distancia del gobierno nacional. En la era del “orden conservador” esto era inadmisibles y el reclamo compartido era el de acabar con las disputas internas, argumento de consenso mayoritario en el legislativo nacional.

El argumento vertido por los legisladores afirmaba que con la implantación del tutelaje y control estatal se preservaba a estos espacios para que no sufrieran las etapas disolutivas que habían atravesado las provincias a partir de 1810:

“Tienen pues los Territorios Nacionales, desde el momento en que se organizan, su carácter constitucional propio; y cuando los impulsos de su crecimiento los levanten al rango constitucional de provincias se hallarán notablemente preparados para la vida política, autónoma y libre, sin haber sufrido las descomposiciones de la anarquía, las arbitrariedades del absolutismo, ni los azotes de los procónsules militares que tantas veces han sentido los estados de la República, por la naturaleza de sus elementos orgánicos, por el personalismo del caudillaje y por su falta de educación republicana”¹³.

El Congreso Nacional tenía un pensamiento claro acerca de que la legislación debía prevenir la emergencia de futuras situaciones conflictivas. Recordemos que la unificación nacional era muy reciente y se había realizado sobre la base de largos años de luchas fratricidas en las que se enfrentaron tendencias por momentos irreductibles. El momento político del roquismo, coalición provisoria de fuerzas cuya lozanía dependía de la reproducción del poder, hacía imperioso preservar la paz interior no sólo por el interés de los sectores dirigentes sino también ante la necesidad de mostrar al mundo una imagen de país ordenado, controlado y administrado eficazmente, sin fisuras, donde imperara un sentimiento común de nacionalidad.

¹³ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 17 de septiembre de 1884, p. 1070; similares expresiones en la sesión del 19 de septiembre, p 117.

Por ello se trataba de evitar la emergencia de figuras de tinte caudillesco que pudieran amenazar el orden vigente. El Estado custodiaría el desarrollo de los territorios hasta que éstos pudieran manejarse solos e incorporarse como provincias.

Esta afirmación enmascaraba también la necesidad de evitar que, en razón de las distancias y por la cercanía inquietante de naciones extranjeras, se erigiera en los territorios un poder independiente que resultara incontrolable para el gobierno central. Esta sujeción fue asegurada también a través de las escasas facultades dadas a las autoridades territoriales y la estricta dependencia funcional y financiera del gobierno nacional, que aseguraban que el Estado controlara hasta las decisiones más nimias.

Los legisladores de 1880 no hallaron otra manera de organizar las tierras nacionales que no fuera bajo la figura de los territorios. Crear provincias de la nada era inadmisibles, dado la carencia de medios, población y experiencia política previa que ostentaban estos espacios recientemente incorporados a la nación. Al referirse a la creación de nuevas provincias y ante las dudas de algunos diputados acerca de la conveniencia del estadió territorial, el diputado Puebla expresaba que: “¿Cómo puede hacerlo el Congreso, sin organizar previamente los Territorios Nacionales en que han de existir? ¿Cómo va a crear otras nuevas? ¿Las va a crear mandándolas a hacer a un panadero? Las hará organizando primero los Territorios Nacionales que hoy están desiertos, poblándolos, dándoles bases institucionales sobre las cuales puedan desarrollar su vida política...”¹⁴.

Que los territorios tuvieran un lapso prudencial de aprendizaje cívico para ser declarados provincias era sensato y adecuado al clima de época. Pero el sostenimiento de esta situación excluyente por casi setenta años resulta en cierto modo una postergación que evidencia una tendencia de larga duración a sostener un sesgo centralista aun en momentos de apertura política.

Tampoco era sostenible en el tiempo la prescripción que disponía para ellos el cercenamiento de derechos políticos y que se fundaba en el precepto constitucional que daba representación al pueblo de las provincias y de la Capital Federal. Los habitantes de los territorios no podían participar de las contiendas electorales nacionales y quedaban marginados del espectro político, ya que tampoco en razón de su organización centralizada y dependiente podían elegir gobernador o manifestar acuerdo o desacuerdo

¹⁴ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 19 de septiembre de 1884, p. 1126.

con los funcionarios nombrados por el gobierno nacional. Sólo aquellos territorios que tenían localidades con más de mil habitantes podían instalar un concejo municipal y un juzgado de paz electivo.

Las razones de esta exclusión se basaban valorativamente en consideraciones acerca de la “incapacidad” y “minoridad” de los territorios para el goce pleno de la ciudadanía política en tanto capacidad de elegir y ser elegido. Quedaba claro entonces que los territorios contenían en sí más habitantes que ciudadanos.

Para el Congreso Nacional los habitantes en realidad no existían: el Estado debía formarlos, y plasmar en ellos su impronta para homogeneizar y gestar el “ser nacional”. La carencia de contacto civilizador hacía que las poblaciones existentes fueran sólo “centros rudimentarios sin condiciones de estabilidad ni progreso”. Esta afirmación puede ser en algún modo cierta para aquellos territorios prácticamente carentes de población como Neuquén y Santa Cruz, pero no resulta validada para Chaco, Formosa, Misiones o Río Negro, en los que rápidamente se demostrará la existencia de numerosos pobladores de antigua radicación que reclamarán al gobierno derechos posesorios sobre las tierras que se pretendían enajenar¹⁵.

Otra idea se manifestó elípticamente en el discurso de los legisladores: los Territorios Nacionales eran espacios que debían ser poblados por extranjeros, y por ello se consideraba indispensable el tutelaje estatal y se rechazaba la posibilidad de una representación de los territorios en el Congreso, argumentando el carácter incipiente o extranjero de la población en ellos instalada¹⁶.

Se trasunta la posibilidad de que estas elocuciones formen parte de un momento de tensión y resignificación de las fronteras de la ciudadanía en el que la figura del extranjero oscilaba entre el arquetipo civilizador y la idea de riesgo social, que se convertirá en dominante a principios del siglo XX (Villavicencio, 2003).

Esta presunta incapacidad política de los habitantes de los territorios los colocaba en una situación de inferioridad manifiesta con respecto al resto de la población argentina. Tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso y la justicia nacional justificaron y mantuvieron esta situación de marginalidad, negándose a tratar los proyectos relativos a la reparación de esta exclusión política o peor aún, dejando sin aplicar los decretos que el

¹⁵ Para el caso de Río Negro este aspecto lo hemos desarrollado en Ruffini (2003).

¹⁶ Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, sesión del 24 de septiembre de 1884, p. 1186. Similares expresiones en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Volumen único, sesión del 10 de octubre de 1884, p. 763.

mismo ejecutivo dictaba y desoyendo las voces de juristas y publicistas que bregaban por una mayor integración política de los territorios.

La eliminación de esta verdadera “*capitatis diminutio*” de los habitantes de los territorios no fue dispuesta hasta la década de 1950, en el marco de una política peronista “reparadora” de esta situación y que implicó la concreción gradual de la provincialización, precedida por ensayos políticos que evidenciaron el comportamiento electoral de los mismos (Ruffini, 2005).

A modo de conclusión

La existencia política y administrativa de los Territorios Nacionales se encuentra estrechamente relacionada con los orígenes del Estado nacional tanto en su momento formativo como de consolidación.

El naciente Estado argentino, cercado por un precario equilibrio de fuerzas políticas, debía asentar su soberanía frente a las naciones indígenas que se consideraban propietarias de las tierras nacionales y detentaban en forma efectiva ese dominio; los países limítrofes, dispuestos a penetrar esos espacios y las propias provincias argentinas, que habían ejercido actos de jurisdicción sobre las tierras nacionales, organizado su defensa y poblamiento.

El centralismo “absorbente” del Estado nacional presentó en los debates legislativos de 1884 una manifestación palmaria de la decisión política de sostener su hegemonía y limitar las facultades provinciales, en este caso vinculadas con los derechos adquiridos de las provincias en la administración, poblamiento y defensa de las tierras nacionales. Las provincias tuvieron que ceder sus pretensiones frente al “centralismo en acción”, evidenciando no sólo que el metapoder estatal se hallaba bastante consolidado y articulado sino también que la organización provincial aún presentaba rasgos vulnerables en su definición, como la cuestión de los límites históricos de las provincias, preanunciando otro escenario de conflictos futuros.

Conjuntamente con las restantes medidas vinculadas con la organización financiera y política nacional, la creación de los territorios constituye un momento demostrativo de la pervivencia de algunas tendencias de larga duración en la vida política argentina tales como el centralismo trasuntado en la necesidad de absorber prerrogativas y funciones y difundir para acatar principios vinculados con el respeto a la legalidad, la educación, el trabajo y la nacionalidad. Crear una estructura republicana incipiente, imperfecta y que no fue aplicada en su totalidad para controlar bajo la máscara del tutelaje

el desarrollo de estos espacios prontos a convertirse en provincias, necesarios para renovar la política nacional.

Marginar a los habitantes de la mayoría de los derechos políticos fue marginarlos de la vida política nacional por largo tiempo y condenarlos a un largo ostracismo. La resonancia que esta situación de exclusión ha dejado como legado en las provincias que fueron ex territorios podría constituir un buen punto de partida para el estudio del comportamiento partidario, muchas veces diferenciado del nacional que ostentan actualmente algunas de las provincias patagónicas.

Asimismo, el carácter de “provisionalidad permanente” de los primeros gobiernos centrales entre 1810 y 1820 renace ahora con llamativa perdurabilidad en la figura de los Territorios Nacionales. ¿Imposibilidad de gestar acuerdos o acuerdo político del sector dirigente que sostiene en los territorios una fase de coerción y dominio ya superada a nivel nacional?; ¿imposibilidad de incorporarlos debido a un comportamiento electoral imprevisible y sustancial modificación del esquema de poder en la Cámara de Senadores o ausencia de un proyecto político inclusivo para los territorios hasta el peronismo?

Estas y otras tantas preguntas, aún con escasas e insuficientes respuestas, dan cuenta de los interrogantes que la llamativa vigencia de la organización territorial suscita y nos mueven a seguir trabajando en la resignificación del proceso de organización estatal y de construcción de la ciudadanía política.

Bibliografía

- Bandieri, Susana (2005). *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (1984). *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (2004). “Dimensiones históricas de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, Alfaguara.
- Chiaramonte, José Carlos (1995). “Vieja y nueva representación. Los procesos electorales en Buenos Aires 1810-1820”, en Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*, México, FCE.
- Favaro, Orietta (1997). “Realidades contrapuestas a los Estados provinciales: los Territorios Nacionales 1884-1955”, en *Realidad Económica*, N° 144, Buenos Aires, LADE.

- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciareli (1995). “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los Territorios Nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30”, en *Entre pasados. Revista de Historia*, Nº 9.
- Leoni de Rosciani, María Silvia (2001). “Los Territorios Nacionales”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 8, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, Planeta.
- Navarro Floria, Pedro (1999). *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- O’Donnell, Guillermo (2002). “Las poliarquías y la (in) efectividad de la ley en América Latina”, en Méndez, Juan, Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (comps.) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Quiroga, Hugo, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (1999). *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto Político y democracia*, Rosario, Homo Sapiens.
- Ruffini, Martha (2000). “La ocupación de la tierra en la margen sur del Río Negro 1820-1878”, en Infesta, María Elena (coord.) *Estudios de Historia Rural V*, Serie Estudios e Investigaciones, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de La Plata.
- Ruffini, Martha (2003). “Derechos adquiridos. La cuestión de los ocupantes de tierras en el Territorio Nacional de Río Negro 1884-1892”, en *Revista Espacios*, Año IX, Nº 26, Río Gallegos, Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Ruffini, Martha (2005). “Peronismo y Territorios Nacionales. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”, en *Revista Avances del CESOR*, Nº 5, Centro de Estudios Sociales Regionales, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Ruffini, Martha (en prensa). *La pervivencia de la República posible en la relación Estado-Territorios Nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Sabato, Hilda (1998). *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sábato, Hilda (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE.
- Ternavasio, Marcela (1998). “Entre la deliberación y la autorización. El régimen rosista frente al dilema de la inestabilidad política”, en Goldman, Noemí y Ricardo Salvatore (comps.), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires, Eudeba.
- Urquiza, Emilia Yolanda (2003). “Tras las huellas de la ciudadanía en un territorio de frontera”, *Cuadernos del Sur*, Nº 30-31, Universidad Nacional del Sur.
- Villavicencio, Susana (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Buenos Aires, Eudeba.

Palabras clave

Estado - ciudadanía - poder - dominación - Territorios Nacionales

Key words

State - citizenship - power - domination - national territories

Abstract

The historical construction of the politic citizenship sets up, as a central aspect, in the process of formation of the Latin American nations in the 19th century. In Argentina, the recognition of political and social rights came lately and took part in a historic process signed by successive advances, retrocession and suppressions. The existence of “National Territories” highlights the uncompleted consolidation of the State up to 1880, changing its consideration and temporality when it started to introduce, as a relevant aspect, the persistence of huge spaces with inhabitants who carried restricted political rights.