

Ciudadanía restringida para los territorios nacionales: contradicciones en la consolidación del estado argentino

MARTHA RUFFINI
Universidad Nacional del Comahue

La actual crisis de representación política de la República Argentina reconoce antecedentes de larga data. No emerge como una crisis coyuntural atípica manifestada abruptamente en los albores del nuevo siglo. Cuando en diciembre del 2001 la coyuntura económica, social e institucional puso de relieve el “cansancio de la democracia” y potenció las representaciones segmentadas, exponentes de los cambios en el repertorio de la acción colectiva, resultó claro que la persistente y terminal crisis del formato de representación política reclamaba transformaciones inmediatas, y que en la implementación sin fisuras del neoliberalismo económico durante la década de 1990, con su correlato de pauperización, desempleo y destrucción del tejido social, podían hallarse las claves explicativas más recientes de este malestar generalizado (Juan Suriano, 2005; Luis Alberto Romero, 2002).

Pero a pesar de haberse superado el colapso institucional de 2001,¹ no se lograron atenuar o neutralizar las manifestaciones más relevantes del “malestar de la representación”. Las políticas económicas neoliberales ampliaron el número de excluidos del sistema, que engrosaron los índices de indigencia y marginalidad, agravado con la pérdida de derechos adquiridos. La crisis del formato partido en tanto representación de identidades colectivas dio lugar a la irrupción del ciudadano que opera por fuera del sistema representativo, dificultando la posibilidad de construir espacios comunes. La continuidad en los mecanismos de concentración del poder presidencial debido a la supervivencia del estado de emergencia y la falta de control de las facultades delegadas, pone

meruffini@speedy.com.ar

en crisis la legalidad y vulnera la vigencia plena del Estado de Derecho (Hugo Quiroga, 2005).

Sin embargo, es necesario atravesar el marco subjetivo del presente y descontextualizar esta crisis al relacionarla con procesos de larga duración. Si bien los sucesos de 2001 se relacionan indudablemente con los efectos perversos de la aplicación del neoliberalismo a partir de 1976, no podemos soslayar que Argentina ha estado sumergida en continuos desequilibrios político-económicos desde 1930, momento en que el primer quiebre del orden institucional provocó la apertura de una profunda crisis hegemónica. A partir de entonces, la imposibilidad de recrear un pacto de dominación consensuado y articular un proyecto inclusivo ha sido una constante en el devenir político nacional.

En ese contexto de inestabilidad política signada por discontinuidad institucional, las normas resultaron vulneradas una y otra vez por el mismo sistema que las había creado, en aras de “salvaguardar la Nación”, sin que el poder judicial obrara como valla a estas pretensiones. Por el contrario, la justicia acompañó y justificó esta conculcación de derechos y garantías constitucionales, afectando la legitimidad del Estado. Fue así como se difundió en el seno de la sociedad la merma en la valoración de lo legal y el pesimismo sobre la eficacia judicial, fenómeno cultural explicativo de la persistente anomia.

Asimismo, los derechos de la ciudadanía se han visto notablemente restringidos tanto durante la vigencia de los gobiernos de facto como durante los regímenes democráticos. La política inclusiva del peronismo (1945-1955), que fusionó la ciudadanía política y social para gestar el modelo de “ciudadano integrado”, fue opacada por las restricciones implementadas por los gobiernos militares, especialmente en lo atinente a los derechos políticos y civiles. Estos revelaron el fracaso de las fuerzas sociales y políticas en la articulación de un proyecto consensuado, produciéndose un empate hegemónico.

Sin embargo, la vulneración de normas y garantías constitucionales, así como de derechos de ciudadanía, no resulta privativa de la larga etapa de inestabilidad política iniciada en 1930: desde el proceso de organización del Estado Nacional (1852-1880) y más aún en su etapa de consolidación (1880 en adelante), se observan aparentes “contradicciones” reveladoras de las tensiones entre libertades civiles garantizadas ampliamente y libertades políticas restringidas. En este proceso de consolidación estatal se observan manifestaciones tempranas de ineffectividad en el imperio de la ley y restricciones para el ejercicio de la ciudadanía política.

En el caso particular de los derechos políticos, las restricciones impuestas al sufragio universal fueron adoptadas en función del género (las mujeres hasta 1947), de la nacionalidad (extranjeros no nacionalizados), en razón de estado

(militares y eclesiásticos) o por cuestiones de insania, privación de la libertad y desempeño de trabajos reñidos con la moral y las buenas costumbres.

Pero se ha valorado escasamente la incidencia que la exclusión de derechos políticos tuvo para la población que ocupaba gran parte de la superficie nacional: los habitantes de los territorios nacionales, que carecieron de derechos políticos plenos entre 1884, fecha de creación de los territorios, y 1955, momento en que culmina la etapa de provincialización propiciada por el gobierno peronista.²

La conjunción entre ciudadanía diferenciadas e ineficiencia normativa por casi setenta años resulta una clave de bóveda para la comprensión del proceso político argentino. Nuestra hipótesis consiste en afirmar que las condiciones restrictivas para la ciudadanía política para los habitantes de los territorios nacionales evidenciaría la vigencia de la fórmula alberdiana de la “República posible” hasta bien entrado el siglo XX, y traduciría no sólo la persistencia de una fuerte centralización política sino también las tensiones existentes en las relaciones ejecutivo-legislativo, que imposibilitaron arribar a un consenso para decidir la incorporación de estos espacios, tanto en momentos de expansión de la democratización política (1916-1930) como en etapas de quiebres institucionales a partir de 1930.

Los estudios sobre territorios nacionales provienen esencialmente del campo histórico. Las investigaciones se orientaron a interpretar los rasgos más salientes de la estructura territorial (Susana Bandieri, 2000; Pedro Navarro Floria, 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 (Orietta Favaro, 1997; Mario Arias Bucciarelli y Orietta Favaro, 1995), línea de investigación que no fue continuada y que hubiese permitido profundizar en el largo plazo la inserción /relación de los territorios con respecto al Estado argentino.

Los enfoques más recientes acentúan la cuestión de las restricciones al ejercicio de la ciudadanía política, retomando y profundizando los primeros estudios al respecto, bien en forma general, relacionando los proyectos legislativos y las demandas por la ampliación de la ciudadanía política en los territorios (María Silvia Leoni, 2001) o en forma particular, analizando la conformación societal y la participación de los actores territoriales (Yolanda Urquiza, 2003; Martha Ruffini, 2003). Otra línea de investigación enfatiza los mecanismos informales de participación que permitieron que los habitantes de los territorios pudieran involucrarse en la gestión local a través de la gestación de cooperativas, clubes y sociedades (Edda Crespo, 2001; Roberto Peralta, 2005; Susana Vidoz y Gabriel Carrizo 2005) entre otros.

La creación de los territorios nacionales

El origen de los territorios nacionales se encuentra ligado a la formación del Estado argentino, una vez superadas las tensiones que signaron las primeras décadas de vida independiente. La tradición republicana fue recogida en el Pacto Constitucional de 1853/62, que sentó las bases para la fundación de un Estado basado en la soberanía popular y con un gobierno republicano, representativo y federal.

Pero la fundación de la República se veía teñida de prevenciones originadas no sólo en las luchas desatadas entre las provincias autónomas, sino en las características que había asumido el régimen rosista (1829-1852), signado por el autoritarismo unanimista y la irrupción de las “masas” en la vida política. A partir de la derrota del gobernador Juan Manuel de Rosas en 1852, se definió un modelo de país que debía orientarse hacia el crecimiento económico y adquirir pautas y normas civilizadas. Se creyó necesario evitar un gobierno de la mayoría, para sortear la tiranía del número y reemplazarla por la soberanía de la razón, buscando mecanismos que ocluyeran la posibilidad de control de la arena política por parte de los sectores populares. Eso se lograría en un contexto político preciso, descrito por Juan Bautista Alberdi como una “República posible”; una monarquía con fachada republicana, que una vez completado el crecimiento económico y desarrollo societal diera paso a la “República verdadera”, signada por la libertad y la igualdad.

Esta “República posible” ostentaría un poder ejecutivo fuerte para una sociedad que gozaría de amplias libertades civiles y sufragio universal. Si bien la figura del ciudadano fue considerada la base de legitimidad del nuevo Estado, el alcance del sufragio quedó limitado mediante la inversión de la representación, convirtiéndolo en un ciudadano pasivo y convalidante de las decisiones políticas de un sector minoritario. Esto no impidió la emergencia de instancias de organización y asociación que constituyeron verdaderas representaciones virtuales para la defensa de las libertades civiles y políticas.

El Estado, en una acción política deliberada, construye una sociedad apta para legitimar un proyecto liberal progresista, asumiendo un rol pedagógico como hacedor de la Nación. El modelo de “ciudadano educado” aseguraría la pervivencia de los principios fundantes del Estado y garantizaría la asimilación del indígena y del inmigrante. Hasta tanto esto ocurriera, debía mantenerse la distinción entre habitantes y ciudadanos, considerada necesaria para facilitar una gradual y controlada inserción política y social de estos sectores.

En 1880, el Estado inició un proceso de centralización del poder que le permitió consolidarse bajo el signo de la República posible. No sólo el gobierno nacional acrecentó sus facultades mediante la creación del ejército, la

federalización de Buenos Aires y la unificación monetaria, sino también amplió su soberanía al concluir exitosamente las campañas militares al sur y nordeste argentino (1879-1885) que permitieron incorporar amplias regiones productivas al modelo agroexportador dominante. La conquista militar de estas tierras fue justificada como una avanzada civilizatoria en pos del progreso moral y material de estos espacios, superadora de la barbarie antinómica, rémora que se consideraba necesario eliminar para homogeneizar la sociedad y propiciar su asimilación cultural.

Esta ampliación efectiva de la soberanía nacional fue facilitada por la unificación política propiciada por el “roquismo”, cuya base de sustentación era el pacto de dominación liderado por la burguesía terrateniente de la Pampa Húmeda, aliada a sectores dominantes de las economías agroindustriales del interior, que consiguieron así la integración al mercado nacional. Durante la presidencia de Julio Argentino Roca (1880-1886) no sólo se pacificó el interior, sino que se completó el diseño de la organización estatal necesario para atraer capitales y mano de obra extranjera que pudieran insertarse en un país en “Paz y Administración”.

En ese momento fueron creados los territorios nacionales. Neutralizado el peligro indígena, el gobierno pudo pensar para ellos una organización transitoria hasta que alcanzaran las condiciones requeridas para convertirse en provincias autónomas. 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 administración.

Dos ideas aparecieron reiteradamente en los debates legislativos: la implantación del sistema republicano en los territorios a la manera de “provincias en ciernes” o “estados incoados” y el acompañamiento estatal a su desarrollo, un verdadero “tutelaje” basado en la “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 argumento de los legisladores afirmaba que con la implantación del *republicanismo tutelado*³ 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.⁴

El Congreso Nacional tenía un pensamiento claro acerca de que la legislación debía prevenir la emergencia de futuros conflictos. Recordemos que la unificación nacional era reciente y se había realizado sobre la base de años de luchas fratricidas en las que se enfrentaron tendencias por momento 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.

Por ello se trataba de evitar el surgimiento de “caudillos” que pudieran amenazar el orden vigente. El Estado custodiaría el desarrollo de los territorios hasta que éstos pudieran manejarse solos. Pero en realidad esta afirmación enmascaraba 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. La sujeción fue asegurada a través de las escasas facultades otorgadas a las autoridades territoriales y la estricta dependencia funcional y financiera del gobierno nacional, que posibilitaban que el “largo brazo del Estado” controlara hasta las decisiones más nimias.

Las autoridades territoriales compartían -en la letra- una aparente división del poder público. Al modo republicano, el diseño territorial reproducía la clásica división de poderes estipulando un ejecutivo unipersonal (gobernador), un legislativo territorial y local (legislatura y concejo municipal) y un poder judicial también en ambos niveles (justicia letrada territorial y justicia de paz). En la práctica, no sólo las legislaturas no fueron instaladas en los territorios sino que la ambigüedad de las disposiciones ministeriales generaba superposición de funciones entre las autoridades designadas.

Los legisladores 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, dada la carencia de medios, población y experiencia política previa que ostentaban estos espacios recientemente incorporados a la Nación. Colocarlos bajo la égida del Estado constituía una forma singular de extensión del metapoder estatal y a la vez una forma certera de asegurar su reproducción.

Que los territorios tuvieran un lapso prudencial de aprendizaje cívico para ser declarados provincias era adecuado al clima de época. Acorde con estas prevenciones, fueron restringidos los derechos políticos de sus habitantes: implícitamente se los sustrajo de las contiendas electorales nacionales. Sólo aquellos territorios que tenían localidades con más de mil habitantes podían instalar un concejo municipal y un juzgado de paz electivo.

Con este esquema territorial se afianzaba la centralización estatal. El Estado creaba espacios en los que todo estaba por hacerse y todo dependía de una decisión política. El mantenimiento por parte del gobierno nacional de estructuras gubernativas al estilo unitario aseguraba no sólo el control estrecho de los noveles territorios, sino también la preservación de un espacio privilegiado para el ejercicio del poder político, bajo la forma de nombramientos que traducían recompensas y futuros ascensos: el sostenimiento y reproducción de la burocracia estatal tenía en los territorios una oferta renovada para la inserción en el aparato estatal. El Estado creó los territorios simultáneamente con la conformación y ampliación de su aparato administrativo y judicial, y la organización de una burocracia que debía ser eficiente para sostener este esquema planteado. La simultaneidad de ambos procesos va a obrar en detrimento de la capacidad operativa de una burocracia aún poco articulada y eficiente y en pugna permanente por la constitución de espacios de poder hegemónico (Mirta Lobato, 2000).

La supervivencia de la “República posible”: habitantes pero no ciudadanos en los territorios nacionales

Al hablar de ciudadanía no podemos soslayar la multidimensionalidad de este concepto, que nos lleva a pensarlo antropológicamente no sólo como el “derecho a tener derechos” (Hanna Arendt, 1991), sino también como una instancia que requiere del reconocimiento efectivo de esos derechos para ser ejercitados libremente –la ciudadanía como condición legal– al definir para el ciudadano un conjunto de derechos y deberes. La ciudadanía alude entonces formalmente a la pertenencia a una determinada comunidad política. Por ende, podemos afirmar que los ciudadanos territoriales fueron ciudadanos del Estado argentino.

Pero en su significado sustantivo la ciudadanía significa posesión de derechos específicos y deberes dentro del Estado. La cualidad de la ciudadanía, con los derechos y obligaciones que ésta conlleva, es una resultante de estrategias de inclusión o subordinación signadas por la lógica de la dominación. Si la ciudadanía es el “derecho a tener derechos”, todo recorte de derechos significa una restricción o mutilación de la ciudadanía y, por extensión, una limitación a los derechos humanos.

Si el concepto de ciudadanía se encuentra asociado a los derechos y a la idea de igualdad, por ende la ciudadanía no puede entenderse fuera de su articulación con la inclusión y la exclusión. En este sentido, la peculiar situación de los territorios nacionales implicó que al interior del Estado Nacional coexistieran diferentes grados de ciudadanía: ciudadanos de derechos políticos plenos (los de Capital Federal y las provincias) con ciudadanos de derechos políticos restringidos: los de los territorios nacionales. Cabe entonces hablar de un sistema de democracia restringida, que dejó fuera de las decisiones electorales a gran parte de la población argentina por casi setenta años.

Si la ciudadanía política es un estatus formal limitadamente universalista, que se ejerce dentro de un Estado como sistema legal que delimita a los portadores de derechos y obligaciones (Guillermo O'Donnell, 2003), podemos inferir que la situación de centralización y sujeción de los territorios colocaba en primer plano el predominio de la vía estatalista (Giovanna Zincone, 1998) para el reconocimiento de los derechos cercenados. Éste es el enfoque adoptado para este artículo, la ciudadanía política entendida en tanto capacidad de elegir y ser elegido, aspecto en los que el Estado tiene un protagonismo fundamental al definir los sujetos políticos de la soberanía.

Este recorte conceptual no implica desconocer que la ciudadanía política no se restringe al mero acto electoral: requiere de libertades que acompañen el ejercicio de esos derechos para ser considerada ciudadanía política plena. Asimismo, esta afirmación no pretende soslayar, aunque no sea objeto de este trabajo, que en algunos casos particulares como Chaco y La Pampa, la concesión de derechos “desde arriba” resultó motorizada por los movimientos pro-autonomía y de opinión presentes en los territorios con mayor número de habitantes. Tampoco podemos dejar de advertir que existieron en los territorios instancias formales e informales de participación, expresión y asociación que deben ser consideradas para un análisis orgánico del ejercicio de los derechos y libertades políticos de la ciudadanía.

El Estado Nacional justificó la exclusión en la “incapacidad” y “minoridad” de los territoriales para el goce pleno de la ciudadanía política, lo que convertía al habitante de los territorios en una figura carente de responsabilidad, autonomía, conocimiento y razón práctica para ejercer sus derechos políticos plenos. Pero a estas cuestiones se le suma la exclusión fundada en virtud de las prescripciones de los artículos 37, 46 y 81 de la Constitución de 1853/62, que determinaban expresamente la participación del pueblo de las provincias y la Capital Federal en los colegios electorales y elecciones presidenciales y legislativas nacionales. En este caso, la exclusión de las instancias electorales no se relacionó exclusivamente con la calificación del voto, sino también con la *residencia*. Para los legisladores, los derechos políticos plenos sólo se ejercitaban en el marco de un

Estado autonómico y no supieron desplegar otra alternativa inclusiva para los habitantes territoriales. Esta omisión fue entendible en el momento en que se sancionó la Constitución Nacional, en el que no existían los territorios nacionales como entidad político-administrativa, pero se debió prever la llamada cuestión de las “tierras nacionales” y definir *a posteriori* su situación a través de una reforma constitucional. Paradójicamente, era una exclusión que podía sortearse fácilmente si el habitante se trasladaba a vivir a una provincia o la Capital Federal; era su lugar, su hábitat el que lo privaba de ejercer derechos políticos plenos, convirtiéndolo en un protociudadano portador de derechos políticos restringidos y por tanto no considerado como sujeto político de la soberanía.

Estos principios fundantes se sostuvieron a lo largo del tiempo, llegando a inficionar el tratamiento de la cuestión del delegado territorial ante el Congreso, cuya inclusión fue denegada en varias oportunidades. Esta figura había sido eliminada del primigenio proyecto ministerial de 1883,⁵ centrándose la discusión en su naturaleza. Pero la inexistencia de esta figura en la Constitución Nacional proporcionó el argumento ideal para los legisladores, que consideraron necesaria una reforma previa de la Carta Magna como condición *sine qua non* para su incorporación al Congreso, que nunca llegó a concretarse.

Estas afirmaciones se mantuvieron y expresaron con llamativa perdurabilidad, cada vez que volvía a proponerse la inclusión del delegado. El Congreso no aceptaba lo que consideraba una “representación híbrida de los territorios” frente a una representación que era legislador pero no en forma completa, ya que se planteaba negarle el derecho al voto. Esta calificación de “seres híbridos” se reiteró en varios debates legislativos y se sostuvo a lo largo de los setenta años de vida de los territorios.⁶

Por tanto, el habitante de los territorios—ciudadano incompleto, ciudadano nominal— no sólo no obtenía el goce de la ciudadanía política plena, sino tampoco el derecho de representación ante el Congreso, acentuando así su condición marginal. Este cercenamiento de derechos políticos no se correspondió con una mengua en los deberes. Desde el primer momento, los habitantes de los territorios tuvieron todas las responsabilidades como habitantes de la Nación (contribuir a la defensa del país, pagar impuestos), pero dependieron de una decisión política para adquirir el goce pleno de sus derechos políticos. En definitiva, dependieron del estricto cumplimiento de la ley, ya que la soberanía del número iba a determinar la ampliación progresiva de sus facultades de elegir y ser elegido.

Contradiciendo las expresiones vertidas acerca de la necesidad de incorporar principios republicanos bajo el amparo estatal y priorizar el aprendizaje cívico, se planteó un criterio estrictamente numérico para decidir la gradual ampliación de los derechos políticos: una localidad con mil habitantes para instalar concejo municipal electivo, treinta mil para obtener legislatura y sesenta mil para la pro-

vincialización, criterio que con la sola excepción de los concejos municipales, no se aplicó en ningún territorio.

Resulta válido preguntarse si los territorios alcanzaron la población mínima requerida por ley para la instalación de legislaturas y la provincialización. A través de guarismos oficiales podemos inferir que en 1897 Misiones tenía la cantidad de habitantes para instalar la legislatura, y en 1922 para convertirse en provincia; La Pampa, que ostentaba 101.138 habitantes en 1914, podría haber sido provincializada; Chaco y Río Negro tenían las condiciones en 1914 para instalar legislaturas, situación a la que se suma Chubut en 1922. En ese año Chaco alcanza el mínimo para ser declarada provincia. En 1935, de las diez gobernaciones nacionales, tres habían superado los treinta mil habitantes (Chubut, Formosa y Neuquén) y cuatro (La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro) habían duplicado o casi triplicado la población requerida para la provincialización.⁷

Pero tanto, el Poder Ejecutivo como el Congreso y la justicia nacional 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 mismo ejecutivo dictaba. Pero no faltaron propuestas vinculadas con la ampliación de sus derechos políticos. En la etapa del gobierno “reparador” de la Unión Cívica Radical (1916-1930) se presentó el mayor número de iniciativas en este sentido. Contabilizamos diecisiete proyectos de ley mayoritariamente provenientes de la bancada radical oficialista y vinculados con el interés del radicalismo de ampliar su base electoral incorporando nuevas fuerzas provinciales que renovasen la composición del Senado, cámara en la que el radicalismo era minoría. El objetivo del gobierno se centró en la provincialización de los territorios de La Pampa, Chaco y Misiones, fundamentalmente por los movimientos de opinión favorables a la autonomía plena existentes en La Pampa y que fueron difundidos por la prensa nacional; también se decretó la instalación de legislaturas dispuestas por decreto presidencial de 1922 para Río Negro y Chubut, decreto reiterado para La Pampa, Misiones y Chaco en 1923.

Pero todos estos proyectos quedaron sin sanción o, en el caso de los decretos sobre legislaturas, tuvieron escasa aplicación para quedar finalmente archivados. Las disidencias al interior del radicalismo, que en 1924 implicaron la ruptura del mismo en dos fracciones (personalista y antipersonalista), impidieron la conversión de los territorios en provincias. También se puede argüir que en algunos territorios la provincialización no fue bien acogida, ya que los dejaban inermes frente a la seguridad económica que la tutela estatal proporcionaba (María Silvia Leoni, 2001). Por otra parte no existían en ellos sectores económicos dominantes que tuvieran intereses representados en el Estado y que pudieran obtener beneficios de la provincialización. Al contrario, en los territorios predominaba la

sensación que con la autonomía vendría la inestabilidad en los cargos públicos y la implementación de nuevos impuestos.

Desde la argumentación discursiva, y para toda la etapa territorial, las razones invocadas para la dilación en el reconocimiento de los derechos políticos estuvieron relacionadas con evitar el pasaje abrupto entre la negación de su ejercicio y el pleno goce, situación que podría potenciar futuras desavenencias. Se planteó que las legislaturas constituirían un paso intermedio que iría acostumbrando a la población al ejercicio de la vida cívica.⁸ El gobierno de la Unión Cívica Radical (1916-1930) alegó razones políticas para explicar la demora en la instalación de las legislaturas que el mismo ejecutivo había decretado. Se expresó que la ausencia de mayoría en el Congreso y las disidencias internas fueron óbices fundamentales para la aprobación de las propuestas.

La transición hacia una democracia representativa y una nueva articulación entre Estado y sociedad, iniciada en 1910 bajo el impulso de la fracción de la burguesía conservadora conocida como “reformista liberal”, posibilitó el camino hacia la “República verdadera” entre 1916 y 1930. Pero observamos que la pervivencia de principios y prácticas de la “República posible” se tradujo en una ampliación política limitada durante el gobierno radical, que no sólo no logró consensuar la incorporación política de los diez territorios nacionales y eliminar el estigma de incapacidad que portaban sus habitantes, sino que tampoco posibilitó cambios institucionales que implicaran una mayor participación de los territorios a través del delegado parlamentario o las legislaturas territoriales. La inoperancia legislativa y la ineffectividad de la ley, reflejo de conflictos entre las ramas ejecutiva y legislativa, entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, de tensiones internas del partido gobernante, de disputas intrasectoriales e intrapartidarias, traduce a la vez la existencia de una sociedad más compleja que aún no es percibida en su integralidad por los actores políticos (Tulio Halperín Donghi, 2000) y que nos hacen poner en duda si hubo una “verdadera República verdadera” que resulte herida de muerte con el golpe cívico-militar de 1930.

La exclusión de los habitantes de los territorios significa que la consolidación del Estado en tanto sistema legal es incompleta (Orietta Favaro, 1997), que tiene una o más asignaturas que saldar para dar paso a la República verdadera, a una democracia inclusiva. A esta argumentación se podría alegar que son pequeñas gobernaciones con relativa importancia numérica. Pero sobre una estructura montada sobre veinticuatro espacios administrativos, catorce son provincias autónomas y diez territorios nacionales dependientes. Es una fracción considerable del país, un tercio de la superficie nacional, la que queda fuera de los beneficios de la igualdad republicana por una omisión deliberada, que resulta de una interpretación constitucional consensuada, ya que no estaba taxativamente expresada en el articulado de la ley.

Los gobiernos de facto surgidos a partir del golpe militar de 1930 con participación civil propiciaron una democratización de los espacios territoriales como parte de la reformulación del concepto de ciudadanía, que ampliaba la noción de soberanía a todo el cuerpo de la Nación. En el Congreso se presentaron diferentes iniciativas sobre ampliación de los derechos políticos territoriales fundamentalmente en lo atinente al delegado territorial. Incluso el gobierno planteó una consulta a los habitantes de los territorios bajo la forma de un plebiscito, para que se pronunciaran sobre las legislaturas, la provincialización y la representación parlamentaria. Estas buenas intenciones chocaron con las contradicciones del gobierno: en 1934 y 1938 sendos proyectos del ejecutivo elevaron el mínimo de habitantes requerido para alcanzar el estatus provincial y las legislaturas. Nuevamente la soberanía del número había primado, manteniendo la situación de inequidad sufrida y limitando, a través de la misma normativa propuesta, la posibilidad concreta de ejercer derechos conculcados. Como parte de la reiteración de una imagen ya conocida en la relación Estado-Territorios, los proyectos presentados a partir de 1930 y hasta 1943 no obtuvieron sanción alguna. La eliminación de esta verdadera *capitatis diminutio* de los habitantes de los territorios no fue dispuesta hasta el acceso del peronismo al gobierno nacional.

Otro aspecto en el que se manifestó recurrentemente la inacción estatal fue el de la imposibilidad manifiesta de reformar sustancialmente la ley fundacional de los territorios. La inefectividad de la norma se vio agravada por la inalterabilidad de la ley que, planteada como ley orgánica, general y uniforme para todos los territorios, no sufrió prácticamente modificaciones a lo largo de casi setenta años.⁹ Entre 1897 y 1954 se presentaron al Congreso doce proyectos de reforma, algunos provenientes del mismo poder ejecutivo, de diferentes bancadas y de particulares, pero no obtuvieron sanción alguna. Si bien desde lo discursivo el gobierno reconocía la necesidad de modificar la ley y los legisladores expresaban que la norma era anacrónica y primitiva, nada se hizo al respecto. En 1899 el Ministro del Interior Felipe Yofré expresaba que:

La ley actual carece de unidad; origina frecuentes conflictos entre los funcionarios y empleados de cada Gobernación; autoriza una larga y costosa tramitación; dificulta o anula la acción de los Gobernadores y retarda la ejecución de las medidas administrativas... la ley será ilusoria mientras no se resuelva por sí misma todas las dificultades para asegurar su aplicación y su funcionamiento.¹⁰

En el Congreso, en 1918 se expresaba que “La ley del 84... fracasó en sus principios fundamentales, por la desidia de los gobiernos y falta de población

suficiente para constituir núcleos donde pudiera arraigarse el espíritu de las leyes”. En 1921 se afirmaba que la ley establecía “... un régimen primitivo y abstracto que sólo insinúa una débil influencia tutelar sin mayor estímulo de progreso”.¹¹ Pero faltó decisión política para propiciar una reforma integral que adecuara la norma al tiempo transcurrido desde su creación.

La ley de territorios de 1884 fue aplicada sólo en forma parcial. En este caso, la norma resulta válida pero de eficacia relativa, ya que no produjo las necesarias consecuencias previstas por el legislador al disponer su sanción. Y el Estado también se reveló ineficaz, ya que careció de la capacidad para poner realmente en práctica las prescripciones de la ley, dando lugar al concepto que expresa que las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir. En este caso, la falta de efectividad debilita la autoridad del Estado y, por extensión, su legitimidad.

Esta inalterabilidad de la ley debe ser pensada en primer lugar en clave política. Su permanencia como norma válida pero de aplicación parcial, o sea ineficaz jurídicamente, agravó por tanto la inefectividad del Estado en tanto ley, canceló la posibilidad de acceso a derechos políticos constitutivos del orden democrático, y desvirtuó los objetivos iniciales de ajustar la norma a las necesidades de los territorios, que fueron tratados desde lo político como una masa informe, homogénea, como una República unitaria conformada por habitantes y no por ciudadanos. En segundo lugar, debemos interpretarlo en clave histórica. La consolidación estatal fue una construcción trabajosa, asediada por conflictos al interior y exterior del sistema democrático, que muchas veces fueron resueltos en forma unilateral y no consensuada con las restantes fuerzas políticas. La apelación al Congreso como espacio de resolución de esos conflictos desconoció el grado de participación del mismo y las dificultades consiguientes para mantener independencia y objetividad en su accionar. La debilidad del ejecutivo frente a la sociedad civil a partir de 1930 fue otro factor que explica la imposibilidad de encarar una reforma sustancial de una normativa considerada obsoleta.

Claramente, incorporar los territorios como provincias significaba modificar el mapa electoral y una cierta incertidumbre –muchas veces hecha explícita por los legisladores– acerca de su comportamiento electoral. La composición del Congreso podía sufrir cambios relevantes, sobre todo en la Cámara de Senadores, conformada hasta 1994 por dos senadores por cada provincia. Ni el conservadurismo ni el radicalismo supieron qué hacer políticamente con los territorios. Será el gobierno justicialista el encargado de solucionar este dilema propiciando la peronización gradual de estos espacios y monitoreando su comportamiento electoral en elecciones nacionales previas a su provincialización (1951 y 1952).

La provincialización recibió un impulso definitivo a partir de 1945, enmarcada en la emergencia del peronismo y como parte de una estrategia integrativa justificada ideológicamente en los principios de igualdad y unidad política. Estuvo direccionada a propiciar la incorporación de nuevas fuerzas sociales, reforzando así su hegemonía política. En este sentido, la provincialización debía ser planificada y orientada de forma tal que el comportamiento político de los habitantes ostentara el signo justicialista. La gradualidad fue un componente esencial desde sus inicios y la comprobación de la peronización alcanzada se realizaba en las contiendas nacionales, en las que los habitantes de los territorios pudieron participar a partir de 1949.

A esta interpretación política debemos incorporar los factores económicos, que salieron a la luz en 1954 al debatirse en el Congreso la reforma de la Ley de Territorios. Desde su creación, los territorios tributaban en función de impuestos de importación y exportación, papel sellado, patentes anuales para casas de comercio, industrias y profesionales y el impuesto de contribución territorial. Si bien resulta dificultoso obtener datos certeros, ya que algunos territorios como Neuquén y Santa Cruz carecían de receptorías de rentas y lo recaudado ingresaba a otros territorios o a las provincias, o como en el caso de la Pampa, Chaco y Misiones, sus impuestos se cobraban en otras aduanas o en Capital Federal, las memorias ministeriales afirman que fueron los territorios de La Pampa, Chaco y Misiones los que más tributaron al Estado. La Pampa, por su riqueza ganadera; Chaco y Misiones, por los impuestos internos incorporados a partir de 1891.¹²

En 1954, al tratarse la reforma de la ley, se produjo un conflicto vinculado con los fondos aportados por los territorios. La intención inicial del proyecto elaborado por los delegados territoriales era la de reservar una cuota importante de los recursos económicos en manos del gobernador, aspiración que se vio frustrada rápidamente al comenzar a tratarse en las comisiones parlamentarias pertinentes. El proyecto de la mayoría, firmado por los integrantes de la bancada peronista, anuló el derecho a percibir un porcentaje de la recaudación y reservó invariablemente para el gobierno nacional el derecho a recaudar los impuestos territoriales.

La retención por parte del Estado Nacional de estos fondos fue presentada bajo la forma de “provisoria”, disponiéndose que un acuerdo entre el ejecutivo nacional y los gobernadores podría disponer la prórroga de esta disposición. La instalación en el gobierno de las nuevas provincias de figuras provenientes del partido oficial garantizaría que esta prórroga fuese una mera formalidad con escasas posibilidades de modificación debido al particular estilo de dominación instaurado por el peronismo en esta etapa.¹³

Voces disonantes increpan al Estado: las opiniones de juristas y publicistas argentinos

La peculiar situación de los territorios nacionales fue materia de análisis tanto para estudiosos del derecho como para figuras vinculadas con los territorios. Diversas opiniones fueron vertidas acerca de la inacción estatal y las restricciones en los derechos políticos de los residentes territoriales. No faltaron voces que reclamaron la reforma de la Ley de Territorios y la ampliación de la ciudadanía política para sus habitantes.

De la abundante producción escrita gestada durante la etapa territorial hemos seleccionado los autores más representativos y con mayor repercusión pública para señalar brevemente sus ideas y reflexiones. Los comentarios de juristas y publicistas nos acercan a esta cuestión y nos permiten vislumbrar cómo se valoraba la organización territorial e identificar aspectos concordantes y discordantes en sus argumentaciones.

Hemos agrupado bajo la denominación de publicistas a figuras de trascendencia territorial y nacional, con importante llegada a los medios de prensa, que no sólo publicaron obras referidas a los territorios sino que también fueron partícipes activos en la gestación de sus derechos, integrando comisiones, elevando proyectos de ley o participando de las reuniones para los territorios que se multiplicaron a partir de 1930.¹⁴ Entre ellos se encuentran Juan Hilarión Lenzi, Lorenzo Amaya, José Enrique Gadano, Juan Vilaseca, Enrique Lynch Arribálzaga.

En el caso de los juristas, sus reflexiones acerca de cuestiones de carácter político, como son las que planteaban la existencia misma de los territorios, nos permitirían advertir posturas comunes o divergentes que nos hablarían de una toma de posición creciente del novel campo jurídico frente al Estado. Entre los juristas, indudablemente Segundo Linares Quintana fue la figura que se asocia recurrentemente a la cuestión de los territorios. No sólo por las numerosas obras en las que trató este tema, sino también por ser el fundador de la rama del Derecho conocida como Derecho Público Territorial, desarrollada a partir de 1930 en las universidades de Buenos Aires y La Plata¹⁵. Tempranamente, los territorios fueron objeto de tesis doctorales y tratados que analizaban su conformación, intentando definir el alcance de la noción “territorios nacionales” y su inserción dentro del esquema federal propuesto por la Constitución.

En este aspecto conviene detenerse. La inclusión de los territorios dentro del esquema federal fue analizada en función de su naturaleza constitucional. Los juristas coincidieron en general en considerar a los territorios no como Estados sino como simples divisiones administrativas de la Nación, creaciones naturales o artificiales derivadas del cumplimiento del mandato constitucional, situadas

en espacios exteriores a las provincias. De este modo, Linares Quintana definió a los territorios como:

[...] divisiones administrativas *ex lege* del suelo de la Nación, situadas fuera de los límites provinciales, de carácter temporario, sometidos a la legislación y jurisdicción del gobierno nacional, que están destinadas a convertirse en provincias tan pronto como acrediten o demuestren capacidad para el gobierno propio.¹⁶

Sin embargo, la coexistencia de espacios federalizados con espacios centralizados resultaba una cuestión teórica difícil de elucidar. Si bien al diseñarse la ley de 1884 se había trasladado a los territorios la división funcional del poder público, las fuertes restricciones en las atribuciones de las autoridades constituidas y la falta de instalación de las legislaturas resultaban elementos poco compatibles con el esquema republicano.

Las primeras respuestas partieron de los juristas, quienes, en sintonía con la visión de los legisladores, afirmaron la necesidad y conveniencia del estadio territorial. Para ellos la circunstancia de que la ley previera mecanismos republicanos en los territorios constituía una garantía que compatibilizaba el sistema territorial con el federal. Asimismo, la adopción de un principio descentralizador para los territorios que evitase la concentración del poder en manos de una autoridad única aseguraba el equilibrio necesario para adaptar este sistema al federalismo; otras argumentaciones en ese sentido expresaban que no había tal incompatibilidad entre ambos sistemas, ya que las mismas provincias autónomas contenían en sí resabios de autoritarismo, al carecer los partidos o departamentos provinciales de autonomía plena.¹⁷

Bajo esta óptica, los juristas justificaron la coexistencia de ambos sistemas alegando que no eran incompatibles ni en los principios ni en la organización. Pero no dejaron de advertir que el incumplimiento de algunas disposiciones de la ley de 1884 y las restricciones al ejercicio de los derechos políticos conformaban una amenaza latente para este federalismo incipiente y tutelado. Manuel Ávila Méndez advertía:

Mantenerlos indefinidamente como territorios nacionales sin elevarlos al rango de provincias implica falsear el sistema federal, contrariar la índole de nuestras instituciones y el espíritu de la Constitución Nacional.¹⁸

Es importante recordar que no estamos hablando de sistemas puros, ya que la Constitución de 1853 adoptó una forma de gobierno federal sesgada de presiden-

cialismo. La fórmula alberdiana propuso una solución federativa para resolver la inserción de las provincias dentro de un sistema de dominación nacional, fragmentando la soberanía en una nacional y soberanías locales preservadoras del equilibrio necesario para evitar la concentración del poder. Pero este sano principio fue desvirtuado con el aumento de las facultades presidenciales, que constituyeron el germen de futuras distorsiones en la práctica y ejercicio del sistema. Los juristas afirmaban que el mantenimiento del esquema dual se justificaba si el estatus territorial era provisorio. Si la conversión en provincias no se concretaba en un lapso prudencial, la esencia del sistema federal quedaría amenazada seriamente:

Es una verdad primaria de nuestro derecho político... que el gobierno de la Nación no puede mantener perpetuamente las gobernaciones territoriales bajo su exclusiva jurisdicción. Si la Nación adoptó para su gobierno la forma “representativa, republicana y federal” es lógico afirmar que ninguna porción dilatada de su suelo puede quedar para siempre excluida de la acción directa de un gobierno que revista tal forma... Nadie podrá pretender el pupillage perpetuo de los territorios nacionales: eso sí que importaría sublevarse contra la forma de gobierno federal de la República y excluir de ella perpetuamente a casi la mitad del territorio de la Nación.¹⁹

Una mirada diferente portaron los publicistas, quienes atendieron a la praxis real del federalismo en los territorios. Desde este enfoque, consideraron que el sistema territorial se hallaba en franca oposición con el esquema federal, ya que el unitarismo que contenía convertía a los territorios en meras colonias del gobierno central:

Medio millón de habitantes existen en nuestra República Federal sin ser arte ni parte, y ese total que suman los territorios, viven en la oligarquía política, sin una sola institución democrática que evidencie el federalismo. Centralización en todas las cosas, unitarismo absoluto en nombre de la libertad federal....²⁰

Los medios de prensa nacionales, como por ejemplo el diario *La Prensa* de Buenos Aires, acompañaron esta postura crítica.

En lo atinente a la Ley de Territorios, las críticas de los juristas y publicistas se centraron en tres aspectos: el carácter general de la ley, el incumplimiento de sus disposiciones y la escasa adaptabilidad de la norma a las necesidades y

evolución de los territorios. Manifestaban que la norma era anacrónica y por tanto obstaculizadora del progreso, y su escasa aplicación convertía a los territorios en *cuasi* gobernaciones militares.²¹

Se criticó también que al no existir concordancia entre la ley y las necesidades de los territorios, se impedía la consecución de objetivos de crecimiento político, económico y social. Las limitaciones impuestas a las autoridades fue otro aspecto señalado, sobre todo en lo referente al gobernador, al igual que la gratuidad en los cargos locales, que atentaba contra la real disponibilidad para su ejercicio.²²

Otro aspecto en el que manifestaron concordancia en las ideas fue en la denuncia permanente sobre la restricción de los derechos políticos. Éste fue un tópico de preferente atención para los juristas, que se ocuparon en relacionar la exclusión como generadora de desigualdad:

No creo justa esta diferencia entre ciudadanos del mismo país regidos por las mismas leyes y para quienes nuestra carta fundamental consagra la más perfecta igualdad.²³

Empero, se reconoció que a los territorios les faltaban condiciones básicas para tener autoridades propias, como población, recursos materiales y educación, postura similar a la mantenida posteriormente por Ricardo Solá en 1929.

Por su parte, Torcuato Villanueva señaló la inferioridad política de los habitantes territoriales y su discordancia con los principios democráticos constitucionales y con los principios de la República. A su vez, Juan González Calderón trasladó la responsabilidad al Congreso que

[...] no se preocupa de su permanente incapacidad política y no oye las justas reclamaciones que de vez en cuando formulan los habitantes de estos territorios para que se les reconozca la mayoría de edad política o por lo menos algunos derechos primordiales al gobierno propio.²⁴

Segundo Linares Quintana, en su tesis doctoral, consideró injusta la restricción constitucional que impide que el pueblo de los territorios participe de las elecciones de la fórmula presidencial:

[...] no puede haber ninguna duda que el Presidente lo es de toda la Nación—entendida por esta toda la superficie comprendida dentro de las fronteras del país, incluyendo los territorios, parte integrante

de la Nación y no sólo las provincias y la Capital Federal. Sostener lo contrario sería un absurdo.²⁵

Según este autor, la omisión constitucional era entendible para 1853, cuando los territorios eran prácticamente desconocidos; pero *a posteriori* debió subsanarse mediante una enmienda constitucional, postura con la que coinciden los publicistas Juan Hilarión Lenzi (1939) y José Enrique Gadano.

Asimismo, la mayoría de los juristas y publicistas consideraron que la ausencia del delegado parlamentario afectaba sensiblemente las posibilidades de desarrollo económico en los territorios. Pero, a diferencia de ellos, Linares Quintana adhirió a la tesis parlamentaria del escollo constitucional, considerando necesaria una reforma previa de la Carta Magna.²⁶ Por otra parte, la provincialización no mereció un acuerdo generalizado de los juristas. En su mayoría eran partidarios de la gradualidad en la concesión de derechos políticos y bregaban por el establecimiento de legislaturas como paso previo ineludible:

[...] no se explica que de improviso se eleven a la categoría de provincias territorios que no han experimentado siquiera sea en proporciones reducidas y en formas atenuadas las instituciones de gobierno provincial especialmente en la alta función legislativa, en el desempeño de una legislatura territorial... aun cuando actuase bajo el régimen de la Nación...²⁷

Ángel Avalos consideraba que si se omitía el paso previo de la legislatura y surgían abruptamente las provincias, se generarían entidades políticas enfermizas que repetirían el derrotero histórico de enfrentamientos sufridos por las provincias argentinas, argumentación que, como ya expresamos, era muy sensible para los legisladores y que publicistas como Juan Vilaseca y Juan Hilarión Lenzi compartían en gran medida. Torcuato Villanueva compartió esta postura gradualista y propuso excluir a determinados actores sociales (empleados nacionales, militares, indígenas) de la composición de la futura legislatura territorial para evitar influencia sobre ellos. En cambio, Linares Quintana volvió a diferenciarse de sus colegas y mantuvo su postura en pos de la ampliación política plena, bregando esencialmente por la provincialización. En general, desde los publicistas y la prensa territorial se compartieron estas prevenciones. Recién al promediar la década de 1930 y en consonancia con la búsqueda del ser nacional, se generalizó el reclamo por “argentinar los territorios” mediante su inmediata provincialización.

Como vemos, los juristas más destacados elaboraron una justificación legal para la existencia de los territorios, afirmando su compatibilidad con el sistema

federal, pero coincidieron en denunciar la restricción de derechos políticos plenos. Sostener en el tiempo esta limitación había acentuado la inferioridad de los habitantes, que requerían de ensayos piloto previos antes de gozar de la autonomía plena. En este sentido, los juristas reclamaron legislaturas y delegado parlamentario, manifestando dudas acerca de los efectos de una provincialización abrupta, en coincidencia con las prevenciones enunciadas por los legisladores nacionales.

Los publicistas coincidieron con las posturas críticas acerca de la restricción en los derechos políticos, pero difirieron en la interpretación jurídica que compatibiliza el sistema territorial con la organización federal. En sus escritos se trasunta que se hallaban informados de los proyectos presentados al congreso, que citaban profusamente y en ocasiones insertando un análisis crítico de los mismos. Pero, a la inversa, no se advierte en los discursos de los legisladores mención alguna a las opiniones de los juristas y publicistas, por lo menos en forma expresa, hasta 1930. Pareciera –y este aspecto debe ser profundizado– que estas posturas críticas, si bien debieron haber circulado por las esferas estatales (no olvidemos la extracción jurídica de gran parte de los funcionarios y legisladores), no fueron utilizadas debido a que contradecían en parte el discurso oficial.

El gobierno nacional mantuvo permanentemente una actitud pendular de denuncia y reconocimiento diagnóstico de las situaciones de marginalidad política mencionadas, sin acompañarlo de medidas políticas reparadoras.

A modo de conclusión

El sistema político instalado en Argentina desde 1880 acentuó la centralización estatal y provocó una ruptura del equilibrio de las fuerzas, reforzando las tendencias centrípetas hacia la unificación del poder. El modo de dominación oligárquico, el control ejercido sobre la sucesión presidencial, la intervención del gobierno central en la política interna de las provincias fueron los vectores de prácticas excluyentes que caracterizaron por largo tiempo el régimen político argentino.

Es por ello que la creación de los territorios nacionales puede enmarcarse como un aspecto más de la tendencia centralista dominante. El mantenimiento por parte del gobierno de estructuras gubernativas al estilo unitario aseguraba no sólo el estrecho control de las noveles gobernaciones, sino también la preservación de un espacio privilegiado para el ejercicio del poder político.

Si coincidimos que el Estado nacional es uno de los actores políticos considerado responsable de la crisis actual, no podemos soslayar la consideración de los territorios nacionales, que en tanto creación y *opera prima* del naciente Estado

argentino, quedaron inevitablemente ligados a las transformaciones estatales, receptando las dificultades para la articulación de un bloque histórico (aspecto especialmente observable en el funcionamiento de su burocracia ministerial) y los conflictos entre sectores en pugna por erigir campos políticos autónomos.

La vigencia de los principios fundacionales de 1884 se sostuvo incólume por casi setenta años. La ineficiencia de la ley no fue subsanada porque no hubo decisión política para hacerlo, ni por parte del gobierno nacional ni por parte del Congreso. La vulnerabilidad del sistema normativo tiene aquí una de sus expresiones más acabadas, al gestar leyes cuya aplicación será considerada de efectos de dudosa previsibilidad o dilatada innecesariamente a lo largo del tiempo.

La restricción en los derechos políticos de los habitantes del territorio, reconocida y sostenida por el Estado y denunciada por juristas y publicistas, creó una categoría diferente de ciudadanos : los ciudadanos nominales de los territorios, portadores de responsabilidades pero marginados de la arena electoral. Esa Argentina dual, habitada por ciudadanos diferenciados y normada por leyes de eficacia relativa, nos advierte acerca de las contradicciones de un orden democrático aún en conformación, que vio interrumpido su proceso de consolidación con la irrupción de los quiebres del orden constitucional y su legado represivo.

La presencia de una democracia poco inclusiva que sostuvo ciudadanía restringidas para gran parte de su población nos permite pensar que la configuración de la llamada “República verdadera” entre 1910 y 1930 (Tulio Halperín Donghi, 2000) presentó opacidades que impidieron su vigencia plena. Esta cristalización de una organización político-administrativa excluyente, que con escasas alteraciones soportó el embate de las transformaciones motivadas por los cambios históricos, conservando intacta su lozanía, nos habla de la existencia de elementos de larga duración en la estructura política del país, cuya consideración puede aportar a los interrogantes que plantea la peculiar conformación de la democracia argentina y su debilidad intrínseca a partir de 1930, reflejada en la tensión permanente entre autoritarismo y democracia: un comportamiento estatal signado por la primacía de lo político; la contradicción entre la sanción de una norma y su aplicación efectiva, reveladora de que el metapoder estatal se hallaba sometido a presiones y disputas; la presencia de consensos convalidantes propios de un Estado liberal aún en desarrollo y la permanencia de habitantes con derechos restringidos y espacios centralizados de corte unitario en una Argentina que se decía republicana, representativa y federal.

NOTAS

1. El descontento y la protesta social evidenciados en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 provocaron la renuncia del presidente Fernando De la Rúa (1999-2001). Al carecer de sucesión (el vicepresidente Carlos Álvarez había renunciado en octubre de 2000) la Asamblea Legislativa designó a Ramón Puerta (21 al 23 de diciembre), Adolfo Rodríguez Súa (23 de diciembre al 30 de diciembre), Eduardo Camaño (30 de diciembre al 1 de enero de 2002) y Eduardo Duhalde, quien ejerció el cargo hasta su reemplazo por el actual presidente, Néstor Kirchner, electo el 27 de abril de 2003.
2. En 1884, el Congreso Nacional creó nueve Territorios Nacionales: Chaco, Misiones y Formosa en el nordeste argentino y La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego en el sur. En 1900 se agregó la Gobernación de los Andes, hasta 1943 en que su territorio fue repartido entre las provincias de Salta, Catamarca y Jujuy. En 1951 se provincializaron Chaco y La Pampa, en 1953 Misiones y en 1955 Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. Tierra del Fuego fue provincializada en 1990.
3. La expresión es nuestra y resulta acorde con las argumentaciones vertidas en fuentes documentales que señalan que el rol que debía cumplir el poder público con respecto a los territorios nacionales debía ser de control y vigilancia del desarrollo político y cívico de sus habitantes, para poder decidir en lo futuro su incorporación al Estado.
4. República Argentina. Congreso Nacional. Cámara de Diputados. *Diario de Sesiones* (en adelante CD-DS), año de 1884, Tomo II, sesión del 17 de septiembre, p. 1070.
5. *Ibidem*, año de 1883, Tomo I, sesión del 1º de agosto, pp. 791 y ss.
6. Cfr. República Argentina, Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones* (en adelante CS-DS), año de 1884, sesión del 10 de octubre, p. 762. Ver también: *CD-DS*, año de 1913, sesión del 16 de julio, p. 455; año de 1916, Tomo II, sesión del 26 de junio, p. 560; año de 1924, Tomo VI, sesión del 24 de septiembre, p. 520; año de 1932, sesión del 13 de mayo, p. 298.
7. Cfr. República Argentina, *Tercer Censo Nacional levantado el 1º de junio de 1914*, ordenado por ley nº 9103 bajo la presidencia de Roque Sáenz Peña y ejecutado durante la vicepresidencia de Victorino de la Plaza; Tomos I a VI; Ministerio del Interior, Asesoría Letrada de Territorios Nacionales, *Censo general de Territorios Nacionales*, año de 1922, Tomo II; Buenos Aires, 1923.
8. *CD-DS*, año de 1910, Tomo II, sesión del 30 de septiembre, p. 826; Ministerio del Interior, *Memoria presentada ante el Congreso Nacional en 1899 por el Ministro Felipe Yofré*, Buenos Aires, Taller de la Penitenciaría, Tomo I, p. 228.
9. Las reformas fueron superficiales y atendieron a cuestiones puntuales. En 1889 se modificó el requisito que el secretario del Juzgado Letrado fuera a la vez escribano; en 1890 se dispuso que los jueces de paz dependieran directamente del Juez Letrado. Se aclaró también la composición de las rentas de los concejos municipales.
10. República Argentina, Ministerio del Interior, *Memoria*, año de 1899... op. cit; Tomo I, p. 56 y p. 60. Similares expresiones en: Ministerio del Interior, *Memoria presentada al Congreso de la Nación por el Ministro del Interior Joaquín V. Gonzalez*, 1901-1904, Buenos Aires, 1904; Ministerio del Interior, Dirección General de Territorios Nacionales (1913) "La Pampa y la Patagonia. Informe presentado por el Sr. Julio Navarro Monzó,

secretario del Ministerio del Interior, con motivo de su viaje a los territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz en 1912”, *Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales*, marzo y abril de 1913, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría.

11. *CD-DS*, año de 1918, Tomo I; sesión del 1° de julio, p. 31; año de 1921, Tomo II, sesión del 21 de agosto, p. 204.
12. La ley N° 2774 del 1° de abril de 1891 gravó inicialmente al alcohol, fósforos y cervezas. En 1892 se incorporaron naipes y licores, en 1895 tabaco y en 1905 azúcar y vinos.
13. Cfr. Ruffini, Martha (2006), “Peronismo, Ciudadanía y Territorios Nacionales. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, *Revista Avances del CESOR N° 5* (en prensa).
14. Por ejemplo, la Liga Pro-Representación Parlamentaria (1918) presidida por Lynch Arribalzaga, convertida posteriormente en Junta Pro Representación Parlamentaria; la Conferencia de Delegados de los Territorios Nacionales (1922), Congresos de Municipalidades de los Territorios (1933, 1935), Congresos Generales de los Territorios Nacionales (1939 y 1940).
15. Esta rama del Derecho estudiaba las instituciones jurídicas que regían la organización, gobierno y administración de los Territorios Nacionales, desde el punto de vista legal, doctrinario, jurisprudencial, práctico y desde la legislación comparada.
16. Linares Quintana, Segundo (1941), *Derecho Público de los Territorios Nacionales argentino y comparado*, tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, p. 49.
17. Cfr. Estrada, José Manuel (1927), *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, Buenos Aires; González, Joaquín V. (1897), *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires; Ángel Estrada; Bielsa, Rafael (1929), *Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración*, Vol. I.
18. Ávila Méndez, Manuel (1894), *Organización y Gobierno de los Territorios Nacionales*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de Buenos Aires; Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, p. 14.
19. Ávalos, Ángel (1920), *Problemas del federalismo argentino*, Córdoba, Abeledo, p 155; González Calderón, Juan (1928), *Doctrina Constitucional*, Buenos Aires, Lajouane, p. 197.
20. Vilaseca, Juan E. (1930), *Patagonia, los problemas de los territorios sureños*, Buenos Aires, Talleres Peuser, p. 42; Rojas, Ricardo (1935), *El radicalismo de mañana*, Buenos Aires; Rosso y Lenzi, Juan Hilarión (1939), *Gobierno de territorios. Conceptos básicos de la ley orgánica territorial*, Buenos Aires, Librería La Facultad.
21. Cfr. Zorrilla, Manuel (1911), *Prácticas administrativas*, Buenos Aires, talleres Optimus; Amaya, Lorenzo (1932), “Los territorios nacionales ante el Congreso”. *Revista Argentina Austral* N° 38, año IV, 1° de agosto de 1932, pp. 20. 21; Gadano, José Enrique (1945), *Territorios Nacionales. Estudio político-económico*, Buenos Aires, Abeledo.
22. Villanueva, Torcuato (1900), *Derecho Constitucional y Administrativo. Territorios Nacionales*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Imprenta Osinaldi; Linares Quintana, Segundo (1933), *Los territorios nacionales ante*

- la Constitución y la ley. Estudio constitucional, legal y doctrinario del problema de los territorios federales*, Buenos Aires, Porter.
23. Galignana Segura, Carlos (1895), *Territorios Nacionales*, Tesis, Universidad Nacional de la Capital, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Imprenta La Mendocina, p. 56; Solá, Ricardo (1929), *Contribución al estudio de las leyes orgánicas de los territorios nacionales*, Buenos Aires, Talleres de la Penitenciaría.
 24. González Calderón, Juan (1928), *Doctrina constitucional...*, op. cit; p. 196.
 25. Linares Quintana, Segundo (1941), *Derecho Público de los Territorios Nacionales...*, op. cit, p. 92.
 26. Linares Quintana, Segundo (1934) *La representación parlamentaria de los territorios*, Buenos Aires, Porter.
 27. Ávalos, Ángel (1920), *Problemas del federalismo argentino...*, op. cit; p. 7.

BIBLIOGRAFÍA

- Bandieri, Susana. “Ampliando las fronteras. La ocupación de la Patagonia”, Lobato, Mirta. *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, Vol IV, pp. 121-177.
- Crespo, Edda. “Comunidades mineras, prácticas asociativas y construcción de la ciudadanía en la zona litoral del golfo San Jorge, Comodoro Rivadavia y Caleta Olivia, 1901-1955”, *VIII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Salta, 2001.
- Favaro, Orietta. “Realidades contrapuestas a los Estados provinciales: los Territorios Nacionales”, *Realidad Económica* N° 144, Buenos Aires, IADE, 1997, pp. 79-96.
- Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario. “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30”, *Entre pasados. Revista de Historia*, N° 9, año V, fines de 1995, pp. 7-26.
- Halperín Donghi, Tulio. *Vida y muerte de la República Verdadera 1910-1930*, Buenos Aires, Ariel, Biblioteca del Pensamiento Argentino Vol IV, 2000.
- Leoni, María Silvia. “Territorios Nacionales”, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo VIII, Buenos Aires, Planeta, 2001, pp. 43-76.
- Navarro Floria, Pedro. *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullel, Jorge. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, Homo Sapiens, 2003.
- Peralta, Roberto. “La Liga Patriótica Argentina en la Pampa: tensiones y conflictos en torno a la construcción de la ciudadanía”, *X Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Rosario, 2005.
- Quiroga, Hugo. *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.
- Romero, Luis Alberto. *La crisis argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.
- Ruffini, Martha. *Relaciones entre el Estado Nacional, gobierno y sectores dominantes en Río Negro 1878-1908*, Tesis doctoral presentada ante la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata, 2003.

- Suriano, Juan. "Dictadura y Democracia 1976-2001", *Nueva Historia Argentina*, Vol X, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- Vidoz, Susana y Carrizo, Gabriel. "Partidos nacionales y vida política en los Territorios Nacionales de Chubut y Santa Cruz", *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Universidad de Córdoba, 2005.
- Urquiza, Emilia. "Tras las huellas de ciudadanía en un territorio de frontera", *Cuadernos del Sur* 30/31, Universidad Nacional del Sur, 2003, pp. 155-185.