

## **Un país a dos velocidades. Provincias y Territorios Nacionales. Argentina, 1884-1991**

Orietta Favaro-Graciela Iuorno \*

**Publicado en Rajland Beatriz y Cotarelo María Celia (comp.) *La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos*. Buenos Aires, Clacso, 2009.**

### **El problema**

En 1880 se conformó el Estado en Argentina, en tanto instancia de dominación nacional y el poder central se extendió sobre el país a través de un lento proceso de incorporación de sus habitantes al ‘proyecto’ de Nación. De este modo, se articuló el sistema de dominación en el vasto espacio territorial formado por catorce provincias y los nueve territorios nacionales, creados en 1884 tras la guerra expansiva contra los pueblos originarios<sup>1</sup>. El Estado nacional ocupó el espacio, creó redes sociales e institucionales y puso en marcha la ‘integración económica’ al modelo central, incluyendo actores socioeconómicos de algunas regiones; consolidándose como emergente de la pampa húmeda-litoral; desplegando así las relaciones sociales básicas de cara al primer Centenario.

El interior, desde sus respectivas provincias y fracciones burguesas locales produjo acuerdos con Buenos Aires a través de los cuales se le reconocía su hegemonía a cambio de aceptar a sus clases dominantes tradicionales como representantes regionales. Es decir, hacia 1880 después de años de guerra y profundas divisiones, se reestructuran las relaciones políticas y económicas entre grupos sociales identificados con sus provincias, que como unidades, juegan un papel importante dentro del *nuevo* Estado nacional. De todos modos, permanece la contradicción entre las bases políticas del gobierno central y su soporte económico con conflictos inherentes a los grupos y clases sociales, en un momento donde las lealtades están espacialmente diferenciadas. Se plantea la unificación nacional con base territorial en la sociedad argentina; sociedad que se va conformando en la medida que las estructuras productivas capitalistas penetran y homogeneizan la economía, coexistiendo con un poder centralizado que regula vida de la población. El espacio y su uso cedió lugar a conflictos entre clases y grupos sociopolíticos y al fortalecimiento de una economía capitalista periférica con ampliación del mercado de bienes capitales y trabajo, que reemplazó la producción artesanal local con manufacturas importadas, en un proceso encaminado hacia la unificación y centralización política-económica (Balán, 1978:49-54).

En el contexto de crisis del mercado mundial -década del setenta del siglo XIX-, se re-constituye en el ámbito del Estado argentino y el gobierno central, el tejido socio-institucional, consolidando así para la Argentina del Centenario, los espacios provinciales que iniciaron un proceso de acumulación y que mantienen, en principio, cierta autonomía frente a la esfera central por la articulación de las fracciones burguesas con el mercado nacional e internacional. Pero este Estado será testigo y participante activo de un renovado proceso de agregación territorial con actores económico-sociales -las fracciones burguesas territorianas- con una interdependencia productiva asimétrica, acotada dramáticamente en los márgenes de las políticas económicas e impositivas nacional; así como de los pactos y alianzas generadas en torno a las *políticas* del poder legislativo para las clases dominantes provinciales (Pampa húmeda, litoral argentino y región cuyana). Aunque de entrada en el proceso desigual y multidimensional, es posible percibir claramente un doble movimiento de *integración/absorción central y diferenciación/ desarticulación interna* entre los espacios provinciales/regionales, en un proceso que comienza en 1879 con la denominada “Campaña al Desierto” y cristaliza con la provincialización de los Territorios Nacionales que culmina recientemente con Tierra del Fuego (1991). Las veinticuatro experiencias económico-sociales de carácter provincial y gobernaciones que existen en el país se encuentran compelidas por la presión del mercado internacional y la nueva división internacional del trabajo consolidada en Argentina, a partir de fines del siglo XIX.

En este orden, la instancia central llevó a cabo un proceso de unificación territorial - visible a través de su aparato burocrático y normativo – para lo cual el poder central se ejercía y se imponía en el territorio y en su gente, en el marco del ejercicio de la soberanía. No olvidemos que surge de una solución impuesta, consecuencia del desenlace de un largo período de enfrentamientos, cuya existencia no le puso fin, pero contribuyó a localizarlos en un ámbito: las provincias (Oszlak, 1982:68-72). La relación tuvo vicisitudes, resistencias y apoyos, ello no significó la desaparición de las diferencias regionales, pero el Estado comenzaba a demarcar la Nación frente a las latinoamericanas, postulando la ciudadanía como fundamento principal para los habitantes que alcanzaron esa inclusión. Recordemos que el ciudadano es el miembro de un Estado-Nación, dispone de derechos y es capaz de interferir en la producción de la ley.

### **Frontera, unidad nacional, integración y /o agregación territorial**

En el proceso de formación de las naciones en Latinoamérica se registra la presencia de ideologías nacionalistas que desempeñan distintas funciones según las circunstancias históricas y los actores sociales y políticos que la forman; por ello en las estructuras republicanas se construyeron organizaciones administrativas que sirvieron de soporte al Estado nacional, pasando de las ‘comunidades imaginadas’ a delinear los principios de formación de las naciones.

Respecto a la identidad en América Latina, la Nación surge como una dimensión a ser conquistada (por los políticos, los artistas y los intelectuales), un proyecto que en

el futuro asegurará la realización de una modernidad inconclusa en términos de Habermas. Reflexión y conciencia nacional, son elementos constitutivos de nuestra tradición; elementos que se mezclan como conceptos y como aspiración política (Ortiz, 2002:19). Desde una perspectiva relativista, cada cultura es una y singular por tanto cada sociedad nacional es un todo integrado, irreductible a las otras culturas, cuya base material es el Estado-Nación. El mundo se constituye en una pléyade de culturas nacionales, cada una con su especificidad, con su carácter. Es necesario añadir que esta identidad, aunque susceptible a los cambios, se caracteriza sobre todo por su permanencia. En rigor, el pensamiento antropológico retoma puntos desarrollados por la filosofía de Herder, quien valora así lo específico en contraposición a lo universal. Para él, sería imposible ordenar las civilizaciones en una secuencia histórica cualquiera. Cada pueblo sería una totalidad *sui generis*, una modalidad con esencia propia. Desde esta perspectiva, la identidad nacional necesita de un centro a partir del cual se irradie su territorio, esto es, su legitimidad ante la población. No es casual, por tanto, que buena parte de este debate, sobre todo en lo que respecta a América Latina, participe de los mismos presupuestos ideológicos.

El extenso territorio y el complejo proceso histórico de conformación de la Nación, encontró a la Argentina del Centenario con varias 'argentinas', que en diversas velocidades transitaban a su integración, cuyas razones eran: la desigualdad jurídico-política por un lado, y los desarrollos económico-sociales e institucionales, por otro. La afirmación vinculada a la conformación del Estado nacional no ofrece dudas, las discusiones se plantean con relación a la cuestión del Estado-Nación. En Argentina el poder central ejerce su dominación sobre un territorio, del cual el 45% estaba ocupado por población nativa e inmigrantes de nacionalidades latinoamericanas - de regiones fronterizas- ; además desde 1860 se incorporó la inmigración de ultramar, con lo que se pone en duda la constitución de solidaridades colectivas definidas sólo por la común pertenencia a un espacio territorial. En la Argentina del primer Centenario, existen habitantes en casi la mitad de país que no gozan de los derechos sociales y políticos, señales evidentes del lento proceso de inclusión plena de la población a la Nación. La ciudadanía, fundamento del régimen democrático, es negada durante más de medio siglo a los habitantes de los Territorios Nacionales. Asistimos históricamente, a un doble movimiento: desde abajo a las luchas de los sectores excluidos que pretenden tener o ampliar sus derechos y, desde arriba, la acción del Estado que desenvuelve políticas modernizantes o conservadoras.

Algunos Territorios Nacionales se convirtieron en nuevas provincias poco antes que se produjera la caída del régimen político que definió su situación: el peronismo (1955). Por ello, luego de una etapa de transición, con intervenciones federales y con dificultades, se puso en marcha la constitución de los nuevos estados y la conformación de sus aparatos estatales. No olvidemos que el desarrollo del Estado no puede dissociarse de la construcción de un proyecto político de una clase que expande sus negocios y adquiere conciencia (o autoconciencia) y cohesión interna en gran medida dentro o a través del aparato estatal (Campione y Mazzeo, 1999:24).

La unidad nacional – etapa del proceso de desarrollo – como articulación en un proyecto único de la integración territorial, la soberanía política y la inclusión de la población no es evidente para la Argentina del primer Centenario. ¿Cómo establecer la igualdad en una sociedad sustentada en la desigualdad y donde la riqueza del país se centra en sólo un área? La integración territorial pretende la igualdad entre las regiones y la unidad nacional persigue la igualdad política, social y la económica por lo que debe contemplar la condición de soberanía, el progreso, la función del Estado como promotor del desarrollo y los intelectuales forjadores de los símbolos de la identidad ( Sosa Álvarez, 2002: 375-377). Si unidad e integración connotan diversidad y división y se proponen reunir lo disperso, lo desagregado ¿Cómo se articula en el territorio las particularidades de la población originaria, la inmigración de países limítrofes y de ultramar con los criterios de igualdad, progreso y propiedad? Respuestas a ensayar hay muchas, pero que den cuenta de la realidad socio-nacional, pocas.

La ‘*unidad*’ es posible gracias a una serie de intereses comunes, tradiciones compartidas, formas de vivir más o menos similares. Se le da el nombre de Nación a una sociedad que comparte este conjunto de elementos, como el lenguaje, la música, la tradición literaria. El Estado se identificó con un concepto particular: el del Estado-Nación, partiendo de la premisa de que toda instancia central se identifica con una Nación. A menudo, la construcción de la instancia central fue acompañada del propósito de homogeneizar las diversas realidades nacionales a partir de la imposición de una conciencia cultural unitaria. Los territorios de los estados nacionales siempre pueden cambiar de extensión. De hecho el Estado “liberal” se funda en el no reconocimiento de las clases y su legitimidad se sostiene en los derechos del individuo-ciudadano-propietario frente al poder político. La simultánea expansión de aquél y la ampliación del reconocimiento de los derechos individuales consagrados por el liberalismo político, vendrá a ser desde la perspectiva de los sistemas de dominación y de poder, un claro ejemplo de como la ‘dialéctica del control’ actualiza a este último, reproduce la desigualdad y los grados no equilibrados de autonomía e independencia al interior de los sistemas. Es una dinámica histórica de contraposiciones recíprocas entre instituciones y actores sociales emergentes: "la ampliación sin precedente de las reciprocidades entre gobernantes y gobernados, a raíz del advenimiento de la nación-estado y el capitalismo, creó oportunidades para las luchas que condujeron a la institucionalización de los derechos ciudadanos en las naciones-estado" (Cohen, 1996: 174).

En efecto, contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del Estado central, los *territorios* fueron una creación de la instancia nacional, precisamente en el momento en que se consolidó, en el marco del triple proceso de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la ‘conformación de la Nación’. Concretamente la ocupación del espacio con posterioridad a las campañas militares (al norte, al sur) se inscribe en ese triple proceso. Este es un hito fundamental en la apropiación de áreas: noreste, noroeste, Patagonia; apreciación que no contempla las formas de organización vinculadas a la etapa de población originaria anterior. Esto tiene que ver en que el Estado es un

espacio institucional desde donde se ejerce la dominación y la regulación del desarrollo capitalista, pero también es el espacio donde se dirime el conflicto social. El denominado “avance de la frontera”, permitió la expansión territorial no sólo en el área pampeana por un total de más 800 mil k2, sino en la zona del Chaco (que culmina en la década del primer Centenario, 1910) y de la Patagonia que continuó varias décadas más. Respecto de la ocupación de estas áreas, en parte se vinculó a la necesidad de expansión territorial con campañas de ocupación del territorio indígena, como estrategia del establecimiento efectivo del monopolio de la fuerza legítima del Estado, pero además, a la necesidad de plasmar su presencia en lugares donde se habían instalado empresas e inversiones extranjeras que comenzaban a generar conflictos.

Al respecto, decía Roca al asumir su presidencia, en una parte de su discurso ante la Asamblea General Legislativa:

“...continuaré las operaciones militares sobre el sud y norte de las líneas actuales de frontera, hasta completar el sometimiento de los indios de la Patagonia y el Chaco, para dejar borradas para siempre las fronteras militares, y a fin de que no haya un solo palmo de tierra argentina que no se halle bajo la jurisdicción de las leyes de la Nación...”; “Somos la traza de una gran nación, destinada a ejercer una posesora influencia en la civilización de América y del mundo, pero para alcanzar a realizar y completar el cuadro con la perfección de los detalles, es menester entrar con paso firme en el carril de la vida regular de un pueblo constituido a semejanza de los que nos hemos propuesto como modelo, es decir, necesitamos paz duradera, orden estable y libertad permanente (Roca,1880: 424-427). Consideraban que había que administrar y ello significaba conocer una sociedad ‘manejable’, con el Estado afianzando su rol totalizador situado por encima de la misma y ocupando los nuevos territorios desconocidos hasta entonces.

La organización espacial en el contexto de una frontera externa por entonces imprecisamente delimitada, estaba llamada a perdurar cuando, concluida la campaña y fijados los límites internacionales, la actividad económica dominante, la ganadería – para el caso norpatagónico -con salida a los mercados chilenos, mantuvo los lazos tradicionales. Para los otros espacios, tanto del norte (Chaco-Formosa) como del sur, además de la ganadería, la explotación de recursos mineros hicieron necesario la rápida intervención del Estado, “federalizar una base territorial propia” (Campione-Mazzeo, 1999: 26). En definitiva, desplazada-eliminada la población originaria, se plantea con urgencia la ‘ocupación’, que se inscribe en las concepciones ideológicas vigentes: el positivismo y se asocia, en general, a la población blanca de origen europeo.

El espacio de construcción identitario nacional en términos históricos está más allá de las fronteras locales -provincias y gobernaciones/territorios- dado que las experiencias humanas no están vinculadas sólo a lo físico -territorio inmediato-, sino a desenvolvimientos económicos, a redes sociales e instituciones políticas. El Estado como entidad colectiva, dotada de un aparato político, militar, administrativo y

jurídico, que ejerce su autoridad sobre un territorio y sobre unos individuos pero, en el caso de los habitantes de los territorios nacionales, no eligen a esa autoridad. Sin entrar a profundizar la problemática que gira en torno del avance de la frontera, cabe señalar, que a diferencia de lo acontecido en otros países, ésta se desplazó aquí lentamente en función de una modalidad que marcó todo el curso de la ocupación; a saber: la ausencia de una idea fuerza, consecuencia de la falta de una presión poblacional que generara a su vez la adopción de una actitud tendiente a la apropiación especulativa de las nuevas tierras orientadas generalmente hacia la ganadería extensiva, intensiva, la explotación de minerales y de otros recursos.

La incorporación efectiva de estas tierras a través de su organización administrativa, apuntó fundamentalmente a delimitar el marco territorial y, en este aspecto, los objetivos se cumplieron con relativo éxito. Por el contrario, el accionar del Estado nacional se mostró menos eficaz en la movilización de los recursos que promovieran el desarrollo de las bases materiales, circunstancia que determinó que el área quedara marginada respecto del modelo de desarrollo de la pampa húmeda, articulado al mercado internacional. No obstante lo cual, puede decirse que era el único que, directa o indirectamente, concretó a través de su accionar algún tipo de actividades que no sólo asentaba población, también generaba merced a la valorización de los recursos, las condiciones de un posterior desenvolvimiento.

La instancia nacional era el que asumía casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso inicial por parte de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de la alianza pampa húmeda-litoral - interior, no acompañaban el proyecto de ocupación concreta que se esperaba. Esta función la llevó a cabo el poder central que articuló las relaciones sociales de dominación y pese a avances y retrocesos, era una política pensada en el objetivo de hacer efectiva la posesión territorial sobre el vasto espacio cuestionado por países vecinos.

En síntesis, al llegar al primer Centenario (1910) el Estado nacional, tiene cierto “dominio territorial” (casi la mitad de su territorio y 250 mil habitantes) que a la vez era económico, político y simbólico, superior al de años antes. En este marco de definición de los límites territoriales y en función de un modelo de Nación impuesto desde el Estado, tanto el ejército como la legislación fueron los instrumentos que vinieron a cumplir estos objetivos. En el primer caso, a través del establecimiento de fortines primero, guarniciones después, los que además de hacer efectiva la ‘soberanía’ en las tierras incorporadas fueron a la vez medios de penetración ideológica tendientes al reforzamiento de los vínculos de identidad nacional. Pero también estos asentamientos generaban actividades vinculadas al aprovisionamiento del ejército movilizándolo para ello los escasos recursos locales.

No obstante lo expuesto, hubo que esperar setenta años y un proceso gradual que comenzó a materializarse en los años cuarenta, para que estas áreas se definieran como nuevas provincias argentinas. La ‘Revolución Libertadora’, retrasó el proceso de conversión de los territorios en provincias; sin embargo, hacia el año 1958, la

inclusión progresiva o gradual, se había dado bajo la estrategia del peronismo, que se impuso en los ex territorios desde la Revolución de 1943.

### **Voces disonantes en un espacio concordante**

Los territorios nacionales fueron espacios fuera de los límites de las provincias, creados como espacio nacional en bloque primero y por ley 1532 de 1884 como Territorios Nacionales<sup>2</sup>. Sus autoridades eran designadas por el poder ejecutivo nacional y cuando – según la ley – reunieran 30 mil habitantes podían constituir sus legislaturas y con 60 mil convertirse en provincias.

La población de los territorios, no puede considerarse fidedigna, pues había censos, cálculos de diferentes fuentes, omitiendo en diversas oportunidades, la población indígena. De igual modo, se puede observar que varios de ellos – muy tempranamente – reunieron las condiciones para establecer sus legislaturas o para convertirse en provincias. Un centenar de proyectos que se presentaron en las cámaras legislativas nacionales entre 1916 y 1946 hicieron visible la existencia de propuestas de las fuerzas políticas (radicalismo, socialismo, conservadores) y de los propios territorianos, con el objeto de cambiar el status jurídico político de esas áreas. Incluso se presentaron planes que apuntaron a la desaparición del Territorio de Los Andes (se concretó en 1943)<sup>3</sup>, a la reducción de la cantidad de provincias surgidas de la conversión de las gobernaciones existentes, tal era el caso del intento de unir Chaco y Formosa; Río Negro y Neuquén con capital en Bahía Blanca, sustentada en la importancia de esta ciudad-puerto para la salida de las producciones del valle de estos últimos territorios (Congreso Nacional, 1946). No obstante, recién en 1951 se provincializó Chaco y La Pampa<sup>4</sup> y en 1953 Misiones; años después, en 1955, los restantes territorios, desapareciendo la gobernación marítima de Tierra del Fuego (se provincializó en 1991) y la militar de Comodoro Rivadavia. El proceso no estuvo exento de fuertes discusiones en el poder legislativo y hasta de escándalo, ya que el censo de 1947 daba para Chaco más de 400.000 habitantes, superando a seis de las catorce provincias argentinas (Vapnarsky,1982:41-44). La irregularidades que se convalidaron tuvieron que ver con la cantidad de habitantes que ya reunían los territorios, la suspensión de los censos territorianos (sólo se hicieron en 1920 y 1942) y los datos de áreas que aportaban las provincias, que fueron mostrando la posibilidad cierta que, de incorporar las Gobernaciones como nuevos estados, se modificaría la estructura de poder legislativo nacional y provincial. Tal fue la preocupación por parte de los dirigentes de la Concordancia (década del '30), que como Manuel Fresco (gobernador de Buenos Aires), ordenó anular un censo de Patagones (formaba parte de la provincia de Buenos Aires). Esto confirma las afirmaciones vinculadas a la obturación por parte de dirigentes políticos, especialmente, los neoconservadores a provincializar los territorios (Favaro,1996: 79-96; Vilaboa y Bona,2008:455-472; Zouvi, 2008:473-502; Iuorno,2007:389-406) y también confirma, que Perón accionó a la inversa, 'peroniza' los espacios y luego los convirtió en provincias (Favaro-Arias Bucciarelli,2001-2002:85-102); proceso abortado en parte por la caída de su gobierno y los hechos que siguieron a la 'Revolución Libertadora'. La vacancia política en estos espacios fue apropiada por el

peronismo; había fuerte participación en los espacios públicos vinculada a las necesidades locales, presencia de los partidos nacionales –a veces- desvinculados de su referente nacional, con su labor girando en torno a los municipios.

Ahora bien, ¿ por que son espacios concordantes en un espacio disonante?, porque son subinstancias que en la periferia del poder central pero con fuerte intervención de este, que van armando, delimitando, estructurando su organización política, social y económica, aunque no lograron constituir clases sociales definidas, burguesías al estilo de las provincias hasta que se articularon al mercado nacional y a partir de este al mundial, con o sin núcleos dinámicos o no de enclave (algodón, cítricos, madera, recursos mineros, petróleo, etc). La rutinización de modos de vida, de identidades, de la centralidad política operó por varias décadas en espacios de desarrollo donde se galvaniza la fuerza y la imaginación de hombres y mujeres. Ello caracteriza la constitución de una territorialidad dilatada, compuesta por franjas cuasi-independientes pero que se unen por que participan del mismo territorio físico que conforma el Estado nacional (Ortiz, 2005:61). Los pobladores de los Territorios Nacionales tuvieron que aprender, interiorizar la necesidad de pertenencia a un país, pero en situación de minoridad de derechos políticos con respecto a las ‘hermanas’ provincias. La Nación se sitúa en el futuro, en un algo inacabado con una configuración idealizada de la república en los papeles, pero no en los hechos de la cotidianidad de los habitantes; produciéndose una transversalidad entre la cultura nacional y la cultura local.

### **Provincias y territorios. Un repertorio de diferencias**

Recordemos que las tradicionales catorce provincias colaboraron con tensiones, conflictos y fracturas territoriales a la constitución del estado argentino; proceso que llevó tiempo pues la pugna entre los sectores burgueses bonaerenses y los de litoral se enfrentaron y dividieron el espacio nacional. La dinámica burguesía de Buenos Aires, a partir del comercio y la apropiación de tierras, creció y subordinó económica, política, cultural e ideológicamente a los grupos dominantes del interior. Desde arriba, desde el estado de Buenos Aires, se produjo la organización nacional con una clase que no tenía enfrente contradictores ya que las clases subalternas eran heterogéneas y estaban fragmentadas (Ansaldi, 1991: 1-19).

Se fue construyendo la dominación durante años, a partir de la constitución de sus clases: dominantes y subalternas. Con mayor o menor tradición históricas y nítida identificación de las clases altas en las provincias, bases del Estado nacional, lo que se llama “nuevo país”, los ex territorios, en general, carecieron de oligarquías “como forma de dominación” (Ansaldi, 1992:13-33). Las clases en los espacios de referencia tuvieron, *en general*, un origen popular, con importante presencia de inmigrantes, permanencia de población nativa – cada vez más excluída y relegada en áreas pre-cordilleranas o fronteriza tanto en sur como en el norte argentino, debido a la construcción de obras por parte del poder central, por las inversiones extranjeras en la explotación de recursos mineros y naturales y por los intereses en la instalación de empresas. Se conformaron burguesías, con fracciones comerciales y ganaderas,



sin tradición, cuyo poder económico se remontaba mayoritariamente al siglo pasado, aunque ese poder se ampliaría y consolidaría en la mayoría de los casos, con el control del estado provincial, a partir de los años sesenta, con el predominio – a veces con alternancia – de expresiones locales de los partidos nacionales: Radicalismo y Peronismo o la creación y hegemonía de partidos provinciales. De esta forma, la población estuvo constituida por sectores populares en su mayoría, capas burguesas con actividad en el comercio, - proveedores de “frutos del país”- y ganado, con actividades y rubros explotados por el Estado nacional o el capital extranjero. Los habitantes participaban en las campos formales (donde había municipios – la principal experiencia política de representación anterior a la provincialización - o concejos) e informales (clubes, comisiones, asociaciones, etc.); ello permitió armar la red de relaciones económicas y políticas que luego se constituyó en basamento del poder. En algunos territorios del norte, como el caso del Chaco, es interesante destacar el importante número de municipios y de comisiones de fomento en diferentes localidades con participación de representantes de partidos (UCR, PS.) que encabezaron los reclamos por los derechos políticos de los territorianos. Es decir, que no fue rápido ni fácil el ejercicio del voto y la práctica ciudadana, ya que se limitó durante muchos años, al terreno informal. La prensa de los territorios se convirtió en vocera de los intereses y aspiraciones de los de sus habitantes, derivando en la realización de congresos (el primero fue en Santa Rosa, La Pampa, 1917). Asimismo, se constituyeron ligas que lograron las adhesiones de otros ejerciendo presión e influencia, en los legisladores nacionales y se concretaron congresos de municipalidades de los Territorios Nacionales (el primero se hizo en Río Gallegos, 1933), en los que se observó con claridad, la tensión entre las dos dimensiones que operaban en torno a la provincialización: representación parlamentaria de los territorianos ó provincialización de los espacios ( Favaro-Arias Bucciarelli, 1995:7-26; Leoni,2008:131-152).

Es necesario recordar los conflictos que se desarrollaron en algunos de los espacios de referencia, por ejemplo, los suscitados en la explotación del quebracho-tanino en el Chaco y la ganadería ovina en Santa Cruz. Si bien la explotación forestal se inició en la región chaqueña a comienzos de siglo, la tala selectiva de madera se hacía con hacha. Asimismo, la devastadora explotación del Chaco húmedo por La Forestal, de capital británico, desde 1905 hasta 1950, que prácticamente terminó con los quebrachales. Entre 1946 y 1950, después de setenta años de explotación, se retiraron las empresas tanineras inglesas de Santa Fe, aunque aún sobreviven tres en el Chaco y una en Formosa (Morello y Matteucci, 2000: 72). Esta empresa inglesa, un verdadero estado dentro de otro estado, con policía y moneda propia, desplegó una acción silenciosa aniquiladora de personas y recursos que dio lugar, en los años sesenta, a la formación de una comisión bicameral en la legislatura de Santa Fe, desnudando la explotación realizada en las diferentes áreas donde había actuado a través de sus representantes (Acevedo, 1983). Otro caso, de singular importancia, es la huelga de los peones en las estancias de Santa Cruz. Este era un territorio que ofreció una fuerte concentración de la propiedad: 2.108 leguas pertenecían a 439 propietarios, de los cuales 36 poseían 1.164 leguas, es decir, el 55% del total (Fiorito,1985: 8-15). El censo territorialiano de 1920 registraba 17.925 habitantes, de

los cuales 9.480 eran extranjeros y la mitad de la población vivía cercana a los cuatro puertos: Deseado, San Julián, Santa Cruz y Río Gallegos. La producción y exportación a Gran Bretaña de lana durante la primera guerra mundial había otorgado a la gobernación cierta prosperidad; sin embargo, era ficticia pues al finalizar el conflicto, se paralizaron las compras, se acumularon stock de lana, descendió su cotización y aumentaron los precios de los comestibles, dejándose de pagar los salarios a los peones de estancia que, sumado a las condiciones de vida, operó en un conflicto que finalizó con represión y muertes por parte de las fuerzas militares enviadas por el ejecutivo nacional.

En definitiva, la provincialización se retrasó, no porque los territorios no reunieron las condiciones exigidas por la ley, a lo que se le debía sumar el fuerte petitorio de parte de sus habitantes; sino y, fundamentalmente, porque la instancia nacional ‘analizaba’ cuál era el momento adecuado, para que los resultados electorales en el bloque de ex territorios, no modificara la estructura de poder, ¿ó la modificara?. En este sentido, resulta claro que, porque era una sociedad en “estado líquido” (sin cristalizar la estructura de clases)<sup>5</sup>, fue el peronismo quien tuvo un rol central. Movilizó en modo extremo, otorgando a los habitantes - devenidos en ciudadanos- el derecho a transformarse en partícipes de la política y lo político. Y esto fue adquiriendo centralidad en la medida que se comprendía que constituían la clave para incidir en las decisiones de gobierno central. Para ello, debieron pasar varios años, en los se operó un proceso de construcción que, simultáneamente a la exclusión, fue generando espacios de ejercicio ‘ciudadano’ con una variedad de actores quienes confrontando ideas, debilitados o reforzados, se incorporaron al emergente peronismo. Desde esta perspectiva, se ciudadanizó la población-habitante de los territorios nacionales.

El hecho que no se registraba la población que requería la Ley de Territorios Nacionales, no impidió que se generase dominación. Actividades, actores, intereses, relaciones inter territorianas e intra territorianas, fueron visibles y claras. Existen interesantes estudios sobre la vinculación entre la política y los negocios de familias – de diferente origen étnico - establecidas en estos lugares y las formas asociativas en función de pertenencias étnicas que se asocian al ejercicio del poder político (Iuorno: 2003: 63-78; Chaihort-Zocayki,2008: 251-266).

Algunos territorios tenían por su ubicación geográfica y bifrontalidad, una serie de beneficios que no sólo les daba ventajas comerciales hacia el Atlántico, sino también, a través de la permanencia de circuitos mercantiles, con el Pacífico. Otros, en su mayoría, compartían una amplia franja de conexión con el océano Atlántico, hecho que los comunicaba con rapidez con el litoral-pampa húmeda y por último algunos, por ser mediterráneos deberían conformar una compleja red de relaciones para intervincularse con provincias y áreas circundantes. El Estado intervino favoreciendo algunas economías regionales a través de propuestas tales como la construcción del ferrocarril desde Orán a Yacuiba, el de Rosario de Lerma a Huaytiquina mediante el entronque directo con los ferrocarriles del Chaco y Formosa y desde ésta última a Embarcadero. Es interesante resaltar la propuesta de

construcción del Trasandino Sur por Zapala, uniendo la línea de Bahía Blanca a la del sur chileno, que apuntaba al desarrollo de la economía de esa zona y a una mayor integración a los mercados latinoamericanos (Romero, et al, 1974:163)<sup>6</sup>. Este accionar era importante en el contexto de la inversión extranjera en materia ferroviaria debido a la gravitación económica, en estrecha relación con las actividades productivas de las regiones, que incidía en la localización espacial de aquella. En este orden, hacia 1890, una de las compañías extranjeras más importantes por sus capitales invertidos en nuestro país era el Ferrocarril Sud que realizó la prolongación de la línea desde Bahía Blanca a Neuquén (debía llegar a la cordillera). La iniciativa fue propiciada por el gobierno nacional por motivos estratégicos, la posibilidad de un conflicto con Chile, pero además le interesaba al grupo inversor por las perspectivas que presentaba el desarrollo frutihortícola del valle del río Negro (Regalsky,1986: 29-30).

### **Reflexiones de un final de texto...**

Recordemos que la conformación del Estado nacional, adquiere con la federalización una base territorial propia y el manejo de instituciones y organismos ‘nacionalizados’, se tendieron bases ideológicas y culturales que formaban parte del control social; dimensiones que también incluyeron la construcción de la dominación y del Estado, en tanto instancia subnacional. Si bien los territorios formaron parte de la base propia del Estado nacional, fueron por un tiempo un dominio simbólico, político y material que debía afirmarse, construirse y consolidarse; proceso que se operó con fuertes tensiones, bajo la influencia de la instancia central, quien de este modo, aseguraba su función totalizadora cuando se objetivaba el ‘cuerpo’ del estado, que tenía que ‘carnar’ en él, la interrelación con la sociedad, es decir, que se reflejaba la yuxtaposición de lo político y lo económico, se expresaba el aparato burocrático y surgía la ‘clase política’. Es entonces cuando se conforman las *nuevas provincias*, con las contradicciones que reproducían la estructura y funcionamiento del capitalismo periférico.

En síntesis, hacia el primer Centenario, el país estaba dividido en dos partes: ***provincias y territorios*** que se convierten en nuevas instancias a mediados del siglo XX. Por lo tanto, es necesario re pensar los presupuestos vinculados a la formación del Estado-Nación, de la burguesía y el mercado nacional hasta el 80 en Argentina. A fines del siglo XIX, se inició ese proceso que ¿finaliza? en los años '50, momento en que es posible ver un entramado de relaciones de dominación, que sostiene y contribuye a reproducir la organización de clases de una sociedad, con una gran burguesía como miembro estable de las alianzas interprovinciales. Pero además y especialmente, los habitantes excluidos se convirtieron en ciudadanos incluidos porque los espacios pasaron a ser nuevas provincias que tendrán – lentamente- las instituciones propias de una instancia de ese orden (elegir autoridades, legislatura, poder judicial, instituciones, aparato de estado, etc). Por otra parte, están conformadas las fracciones burguesas que se integrarán al mercado proveedor de recursos al área central y/o exterior. De este modo, podemos decir que hay una clase social, la burguesía argentina y un mercado, ya que no sólo las antiguas provincias

producen-reciben del área central e intercambian en mercado interno. La respuesta al inconcluso proceso de formación de la Nación, se vincula a que hacia el 80, el Estado extiende su poder a todo el territorio, es decir es un Estado nacional, pero no un Estado Nación, ya que no está aún constituida su identidad colectiva.

En este lapso de setenta años<sup>7</sup>, se fue además, conformando una identificación de los habitantes de estos territorios, como espacios de frontera, constituyéndose las clases y grupos sociales e intentando integrarse al área central con alguna ventaja comparativa a partir de los recursos que poseía cada uno. A partir de 1955 se fue configurando el juego de articulaciones políticas que estaban en la base de las decisiones del gobierno nacional y de las Juntas Consultivas como rebote de la política estatal en el escenario local, en el que las identidades políticas se colocaban en un proceso de re configuración. “Por ello, consideramos que la explicación de la etapa transicional nos desafía a pensar en un abordaje que analice tanto la dimensión política como la socioeconómica. El proceso de provincialización concluyó sólo cuando fue asegurada la supervivencia del nuevo status jurídico y se crearon las condiciones políticos-legales que permitieron e impulsaron un desarrollo informal por medio del juego de fuerzas privadas (Iuorno,2007: 393)

En el segundo Centenario (2010) las (ex) nuevas provincias desarrollan actividades productivas, tienen un sistema político que, en mayor o menor grado, plantea la alternativa partidaria, excepto en Neuquén donde actúa un partido hegemónico (Movimiento Popular Neuquino), en Río Negro, un partido predominante (Radicalismo, desde 1983) y el caso del Movimiento Popular Fueguino, como partido dominante, desde la reciente provincialización hasta que el ARI se convierte en gobierno. En el resto, radicales y peronistas gobiernan y gobernaron las provincias<sup>8</sup>. Pero fundamentalmente, es necesario subrayar que varios de estos ámbitos son los principales proveedores de los recursos centrales a la pampa húmeda: hidrocarburos, energía, fruticultura, carbón, etc; los que a partir de los años '90 - con la política de privatizaciones desarrollada por el gobierno de Menem -, se convirtieron en enclaves económicos que generan en concepto de regalías, aportes significativos a los presupuestos provinciales. Sin embargo, no dejaron –a pesar de todo- de ser periféricas y espacios ingresados al concierto nacional cuando aquél estaba definido.

## **Bibliografía**

- Acevedo, Anacarsis 1983 *Investigación a la Forestal* (Buenos Aires: CEAL), 34.
- Ansaldi, Waldo 1991 “Conviene o no conviene invocar al genio de la lámpara?.El uso de las categorías analíticas gramscianas en el análisis de la historia de las sociedades latinoamericanas”, en <http://www.cátedras.fsoc.uba.ar/udishal>
- Ansaldi, Waldo 1992 “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”, en Funes Patricia (comp) *Planteos, problemas, preguntas* (Buenos Aires: Manuel Suárez Editor).

Balán, Jorge 1978 “Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, (Buenos Aires: IDES), 18.

Cohen, Ronald 1997 *Global diasporas. An Introduction* (London Univerity Collage: London Press).

Chaihort, María Inés y Zocayki, María Silvina 2008 “El lugar de las iniciativas asociativas en el proceso de Modernización del Territorio Nacional del Misiones”, en Iuorno Graciela y Crespo Edda (coord) *Nuevos Espacios. Nuevos Problemas. Los Territorios Nacionales* (Neuquén:UNCo- CEHEPyC-UNPSB).

Campione, Daniel y Mazzeo, Miguel 1999 *Estado y Administración pública en la Argentina* (Buenos Aires: FISYP).

Iuorno, Graciela 2007 “La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales”, en Ruffini, Martha y Maserá, Ricardo (coord) *Horizontes en Perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro 1884-1955* (Viedma: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro).

Iuorno, Graciela 2008 “Proceso de provincialización en la Norpatagonia. Una historia comparada de intereses y conflictos”, en Iuorno, Graciela y Crespo, Edda (coord) *Nuevos Espacios. Nuevos Problemas Los territorios Nacionales*. (Neuquén: UNCo-CEHEPyC-UNPSB).

Congreso Nacional, Diario de Sesiones de Diputados, 27 de junio de 1946; citado por Rafart, Gabriel y Camilo Vela, Francisco 2003 “Hacia donde va la Norpatagonia: Neuquén y Río Negro, una nueva región o una nueva provincia, proyecto de partido o una necesidad real” (Buenos Aires: IADE), 195.

Delgado, Fanny 2008 “El Territorio Nacional de Los Andes. Creación, límites, objetivos del Estado nacional argentino. Reacciones de sus actores sociales ante la problemática por la tenencia de la tierra. Susque, 1900-1905”, en Iuorno, Graciela y Crespo, Edda (coord) *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los Territorios Nacionales, 1884-1955* (Neuquén: UNCo-CEHEPyC-UNPSB).

Favaro, Orietta 1996 “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”, en *Realidad Económica*, (Buenos Aires: IADE), 144.

Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario 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 *Entrepasados. Revista de Historia*, (Bs.As: Entrepasados), 9.

Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario 2001-2002 “Pensar el peronismo desde los territorios nacionales. El caso de Neuquén, 1943-1955”, en *Cuadernos del Sur*, (Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur), 30-31.

Fiorito, Susana 1985 *Las huelgas de Santa Cruz, 1921-1922*, (Buenos Aires: CEAL) 101.

González, J.E, 2007 *Nación y nacionalismo en América Latina*, (Colombia-CES-Universidad de Colombia-Clacso).

Iuorno, Graciela 2003 “La historia política en Neuquén. Poder y familias libanesas”, en *Avances del Cesor*, (Rosario: Universidad Nacional de Rosario), 4.

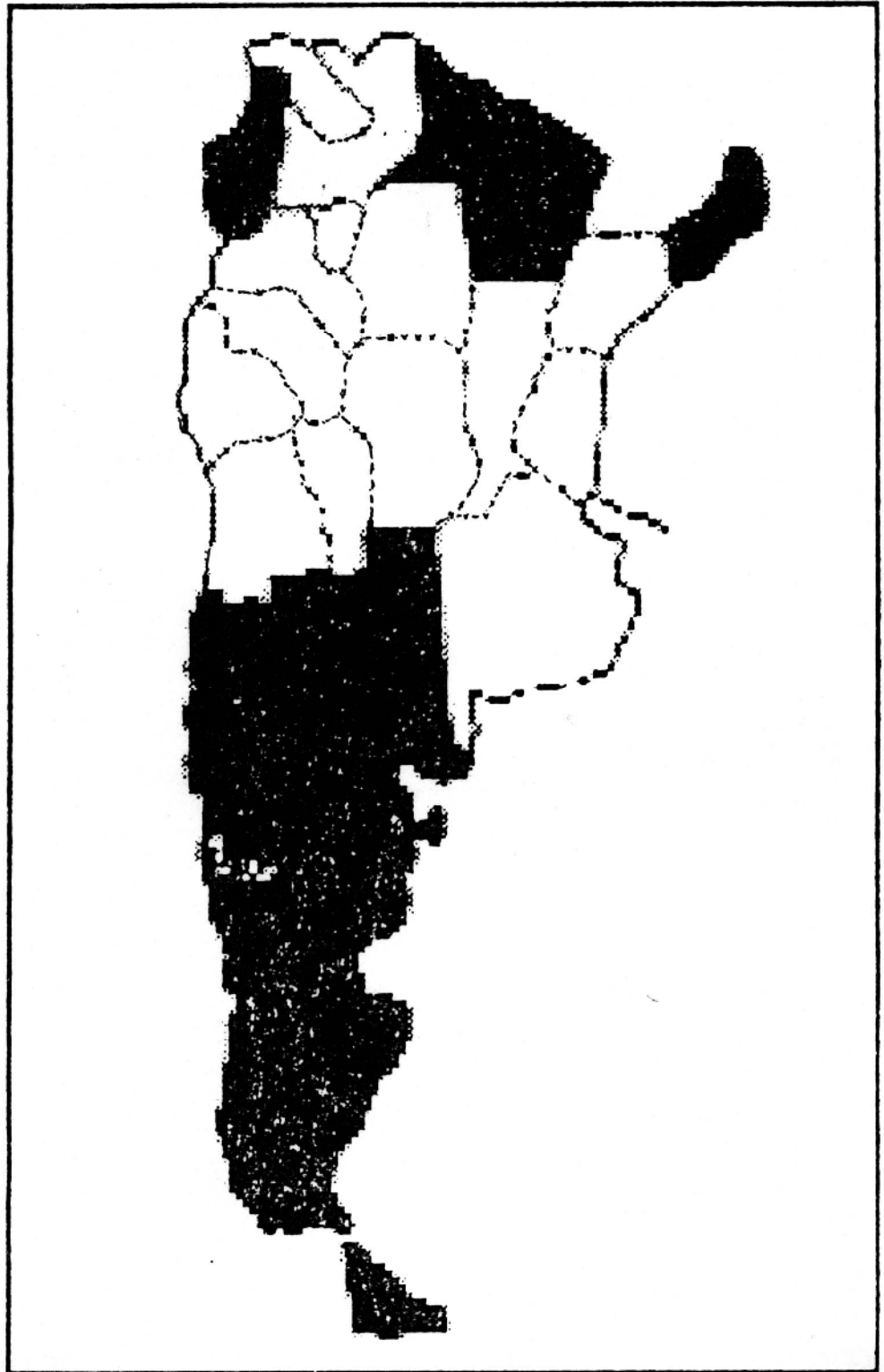
Leoni, María Silvia 2008 “La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas”, en Iuorno, Graciela y Crespo, Edda

- (coord) *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los Territorios Nacionales, 1884-1955*, (Neuquén: UNCo-CEHEPyC-UNSJB).
- Oszlak, Oscar 1982 *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino, 1862-1880*, (Buenos Aires: CEDES), 4.
- Ortiz, Renato 2005 *Otro Territorio* ( Buenos Aires: Universidad de Quilmes).
- Regalsky, Andrés 1986 *Las inversiones extranjeras en la Argentina, 1860-1914*, (Buenos Aires: CEAL),151.
- Roulet, Jorge y Sabato, Jorge 1985 “Estado y administración pública en Argentina”, (Buenos Aires: CISEA).
- Sosa Álvarez, et al 2002 “Unidad nacional e integración territorial; un conflicto ideológico”, en Mendoza Vargas, Héctor y Ribera Carló, Eulalia y Pere Sunyer, Martín *La integración del territorio en una idea de Estado en México y España 1820-1940*, (México: UNAM).
- Quintana, Segundo Linares 1940 *Concordancia del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales* (Buenos Aires:Biblioteca del Congreso).
- Vapnarsky, César 1983 *Pueblos del norte de la Patagonia, 1779-1957* (General Roca- Río Negro: Editorial de la Patagonia).
- Vilaboa Juan y Bona Aixa 2008 “El debate sobre la provincialización en Santa Cruz durante el peronismo”, en Iuorno, Graciela y Crespo Edda (coord) *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los Territorios Nacionales, 1884-1955*, (Neuquén:UNCo-CEHEPyC-UNSJB).
- Zouví, Susana “Evolución política e institucional de Misiones: de Territorio Nacional a Provincia: 1881-1953”, en Iuorno, Graciela y Crespo, Edda (coord) *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los Territorios Nacionales, 1884-1955*, (Neuquén:UNCo-CEHEPyC-UNSJB).

## **Fuentes**

Diario de Sesiones, Cámara de Senadores (1880). Congreso Nacional

## **Los territorios nacionales**



Ref: **En blanco**, las provincias argentinas; **en negro**, los territorios nacionales.



## Notas

---

\*Docentes e investigadoras de la Universidad Nacional del Comahue-Cehepyc/Clacso. Neuquén, Argentina. E mail: [oriettafavaro@speedy.com.ar](mailto:oriettafavaro@speedy.com.ar); [gracielaiuorno@gmail.com](mailto:gracielaiuorno@gmail.com)

<sup>1</sup> Los territorios creados por ley 1532 de 1884 fueron: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El Territorio de Los Andes se creó en 1890, en el marco del tratado de límites firmado entre Argentina y Chile (1889) que permitió a nuestro país anexar el sector oriental de la puna de Atacama y se disuelve en 1943, incorporando su territorio a Catamarca, Jujuy y Salta. Es interesante destacar en este espacio - dotado de menor presupuesto comparativamente a los otros - existió una población indígena que desarrolló estrategias orientadas a reducir los costos de la aceptación de la soberanía - frente a los intentos de imponerla - evitando ser censados para no ser descubiertos y obligados a pagar arriendos e intentando no quedar enrolados, porque el alistamiento en las filas del ejército, significaba la pérdida de mano de obra masculina en una sociedad donde el hombre era el articulador de su economía interna (Delgado, 2008:35-60).

<sup>2</sup> Ver el mapa de la República Argentina.

<sup>3</sup> Por la información que surge del interesante trabajo de Fanny Delgado, fueron variadas las razones que llevaron a la disolución del Territorio de Los Andes, entre otras, por ser un espacio disputado por países y provincias vecinas, por la homogeneidad de su población originaria que le permitió mantener comportamientos colectivos, por el desarrollo de su economía que obligaba a los habitantes a traspasar los límites del Estado nacional.

<sup>4</sup> La denominada 'Revolución Libertadora', desde Córdoba, dejó sin efecto los nombres de Presidente Perón y Eva Duarte impuestos a dos provincias, restituyendo sus nombres tradicionales: Chaco y La Pampa.

<sup>5</sup> Estas categorías son utilizadas por Ansaldi en un artículo histórico para analizar la sociedad argentina antes de la llegada del radicalismo al gobierno.

<sup>6</sup> Desde la segunda década del siglo XX, el gobierno radical propuso el desarrollo de líneas ferroviarias del Estado con el objetivo de fomentar las economías regionales, en este marco, el objetivo era permitir un desarrollo independiente del área litoral.

<sup>7</sup> La provincialización de estos espacios fue gradual, primero en 1951 el PE nacional otorga a los habitantes de los Territorios Nacionales el derecho a participar en elecciones de presidente y vice, con delegados en la Cámara de Diputados; tres años más tarde se aprobó la ley 14315 sobre la base de un proyecto de la delegada del territorio de Tierra del Fuego, Elena Fernícola, que derogó la ley 1532 de creación de los Territorios. Los de La Pampa y Chaco adquirieron categoría de provincias con los nombres de Provincia Eva Perón y Provincia Presidente Perón y Misiones – al igual que los anteriores - había sido provincializada unos años atrás. Por otra parte, en 1955 se hace lo mismo con Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, convocando a convenciones constituyentes en las respectivas capitales, sin fijar fecha ni plazo para ello. Esas convenciones debían dictar las constituciones y dar forma a la conformación de los poderes. Recién en 1990, se convierte en provincia el último Territorio Nacional, Tierra del Fuego, Antártica Argentina e Islas del Atlántico Sur.

<sup>8</sup> Es necesario recordar que excepto en las elecciones recientes (Dr Kirchner: 2003), no hubo en la historia política de Argentina, un presidente que procediera de la Patagonia (salvo que se considere la transición del rionegrino José María Guido, presidente del Senado, a cargo de la presidencia en 1963, luego del derrocamiento del Dr Arturo Frondizi (1962).