

[historiapolitica.com](http://historiapolitica.com)



Dossier.  
Reflexiones en torno a los estudios sobre  
Territorios Nacionales

*Reflexiones*

# REALIDADES CONTRAPUESTAS A LOS ESTADOS PROVINCIALES: LOS TERRITORIOS NACIONALES, 1884-1955

Orietta Favaro\*

*El objetivo de la presente propuesta, que se inscribe en una investigación más amplia<sup>1</sup>, es acercar algunas reflexiones sobre el desenvolvimiento político y material de los territorios nacionales, espacios que durante años reunieron —en general— ampliamente las condiciones establecidas por ley para convertirse en nuevas provincias argentinas. Sin embargo, diferentes razones, intereses locales y/o nacionales, tanto de orden político como económico y la heterogeneidad social propia de cada espacio, retrasaron ese proceso llevándolos a permanecer como entidades dependientes del Estado nacional durante casi 70 años. La situación denuncia la necesidad de repensar el problema de formación de la Nación ya que la existencia de una vasta extensión del país bajo la dependencia del poder central y la*

---

\* Profesora titular regular. Universidad Nacional del Comahue.

1. Estado Provincial y Sistema Político. El caso Neuquén, 1955-1980. Directora: Orietta Favaro. Secretaría de Investigación, Universidad Nacional del Comahue.

*negación de los derechos políticos a sus habitantes permiten afirmar provisionalmente que la Nación se conformaría alrededor de los años '50, momento en que son provincializados los territorios nacionales.*

## Presentación del problema

Aunque es posible que no sea una discusión saldada, existe abundante bibliografía vinculada con la integración de las formas básicas político-institucionales —las provincias— en el proceso de conformación del estado nacional.

En este sentido, la historiografía ha dedicado vastos estudios para el análisis de los estados provinciales<sup>2</sup> y a la constitución de una fórmula mixta por la combinación entre tradiciones opuestas al federalismo y al unitarismo<sup>3</sup> en el marco de la consolidación del Estado en 1880. No obstante, no se reflexiona sobre una fuerte paradoja que encierra ese Estado: estaba conformado por 14 provincias y 10 unidades político administrativas denominadas **territorios nacionales**.

Estos territorios, sujetos directamente a la jurisdicción nacional,

cubrían gran parte de la Argentina y sus habitantes no tenían derechos políticos. Tengamos en cuenta que, por un lado, el fundamento del estado capitalista es la ciudadanía ya que todos los sujetos que habitan su territorio son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y, por otro, es el estado el que demarca la nación. Esta tiene, entonces, como referente al estado tanto hacia adentro como hacia afuera, expresando de este modo los intereses generales. Por ello, como ha señalado O'Donnell<sup>4</sup>, si bien el estado tiende a ser coextensivo con la nación, la posibilidad de que una comunidad tenga idioma, religión, raza, pasado común, etc., no es condición necesaria ni suficiente para la emergencia de la nación. Los presupuestos teóricos explicitados corporizan la idea de que, si la mitad del país se encontraba en las condiciones enunciadas, ello constituye un signo distintivo del inconcluso proceso de formación de la Nación.

## Los territorios nacionales: complejas realidades en el proceso de conformación de la Nación

### Recordando el proceso de formación de los estados provinciales

Los años previos a la Constitu-

2. José Carlos Chiaramonte: "El Federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX". En: Marcelo Carmagnani (Coord.): *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
3. Natalio Botana: "El Federalismo liberal en Argentina: 1852-1930". En: Marcelo Carmagnani: *Federalismo...*, op. cit., pp. 224-259.
4. Guillermo O'Donnell: "Apuntes para una teoría del Estado". En: Oscar Osziak (Comp.): *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 232-249.

ción de 1853 fueron testigo de fuertes disputas entre las distintas regiones, en todos los casos y bajo cualquier denominación, pugnando alrededor de la llamada "cuestión federal"<sup>5</sup>. Esta cuestión no sólo significó un debate sobre la forma que iba a adquirir el ordenamiento institucional de la Nación y la modalidad de inserción en el mercado mundial, sino también el papel que iba a tener el Estado en todo este proceso.

Chiaramonte señala que al finalizar la primera década revolucionaria se pasó del predominio de la ciudad al surgimiento de nuevos sujetos políticos: las provincias. Unidades que eran fundamentalmente resultantes de la ampliación del papel político de las ciudades en condiciones de configurar un estado independiente. En el contexto de la complejidad de la realidad histórica de la primera mitad del siglo XIX, analiza con suma rigurosidad el conjunto de tendencias políticas y doctrinariamente poco definidas que condicionan el período de construcción estatal, "no hay voluntad ni claridad de posiciones en ciudades, caudillos y provincias", protagonistas todos de ese momento en el cual las denominadas "provincias" eran, en realidad, estados independientes y soberanos y no provincias de un estado o nación.<sup>6</sup> Y continúa señalando que el término provincia tiene valor cuando existe gobierno central (Buenos Aires), pero se conserva también cuando no existe, situación que no hace más que reflejar la indefinición del *status* de las unidades políticas territoriales que quedan del antiguo estado español en América.<sup>7</sup>

Ahora bien, ¿qué condiciona la formación del Estado nacional? Por un lado, las tendencias al autogobierno provenientes del período hispanocolonial, reformuladas a partir del proceso revolucionario de la primera década y la intensa prédica federal de parte de autonomías provinciales de pueblos de litoral y Banda Oriental, entre otros, con real peso político, militar y estratégico. Por otro, la debilidad y paulatino sometimiento de las provincias (que fueron delegando aspectos de su soberanía), paralelo al predominio de Buenos Aires; predominio que no se constituyó en la base de una real organización nacional. En última instancia, no se trata sólo de un estado más fuerte que trata de someter al resto en el marco de su emergente debilidad, sino también de la creciente dispersión de la soberanía.<sup>8</sup>

Buenos Aires era a la vez el principal escollo y nudo central —por el control de los recursos económicos— en la constitución del estado nacional. Por ello, el momento fundacional que se inicia en 1853 se sostiene en frágiles cimientos y Urquiza no logra resolver el empate a su favor, razón por la cual se retira de la escena política nacional, iniciándose un dinámico y dialéctico proceso de la instancia de formación estatal con fases de control

5. Roberto Esteso: "Crisis y descentralización estatal: Reflexiones sobre el federalismo centralista argentino". En: Héctor Capraro y Roberto Esteso (Comp.): *Estado, región y descentralización*. ILPAS, Buenos Aires, 1987, p. 75.
6. José Carlos Chiaramonte: "El Federalismo...", op. cit., p. 86.
7. *Ibid.*, p. 95.
8. *Ibid.*, p. 123.

nacional y reducción de la soberanía provincial.<sup>9</sup>

En definitiva, como afirma Oszlak, la formación del estado es un aspecto constitutivo de la construcción social; ello a su vez, en el marco de un proceso en el que se van definiendo planos y componentes, con elementos que no sólo pasan por el desarrollo de las fuerzas productivas, sino también por los propios recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción establecidas, las clases resultantes, etcétera.<sup>10</sup>

Este proceso de construcción social no puede desvincularse de la cuestión del surgimiento de la nación, ya que en ésta —al igual que en la formación del estado— participan elementos materiales e ideales; actividades económicas y universo simbólico, son los núcleos integradores en la diferenciación de los territorios en el desenvolvimiento del capitalismo. Por ello, “la constitución del sistema de dominación que denominamos estado supone la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación”.<sup>11</sup>

En síntesis, el Estado nacional

consolidado en el '80 paralelamente a la federalización de Buenos Aires desplegó una serie de actividades que apuntaron a crear condiciones favorables para insertar al país y su economía primario exportadora en el mercado mundial; acción estatal que contribuyó a darle fuerza al esquema federal centralizado. Recordemos que este modelo da cuenta de los núcleos sociales sobre los que se asentó aquél y con los que interactuará de modo permanente.<sup>12</sup>

De esta forma, el estado en cuanto instancia de dominación social no opera en un vacío institucional, social y político; por lo contrario, es la organización por excelencia generadora de instituciones, reglas, normas, leyes, etc., a partir de los cuales crea y articula las relaciones sociales. Como organización compleja, el estado expresa, recoge y procesa simultáneamente numerosas tendencias, funciones e intereses contradictorios. Desde su origen pone en marcha una serie de funciones, entre otras, la creación de infraestructura, introducción de nueva población o el disciplinamiento de la nativa, su distribución en el territorio, la educación, realización directa de tareas productivas y la integración territorial. Se conforma un esquema con un centro que acumula y concentra funciones productivas, financieras y administrativas y que, por ello mismo, determina los rasgos que caracterizarán al patrón reproductivo de la sociedad. A su alrededor se articulan provincias o regiones con alguna “especialidad” y con distintas jerarquías funcionales que derivan, precisamente, del papel que tendrán dentro de ese sistema.

9. Natalio Botana: “El Federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, op. cit., pp. 224-259.

10. Oscar Oszlak: *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Belgrano, 1982, pp. 13-35.

11. Oscar Oszlak: *La Formación del Estado...*, op. cit., p. 17.

12. Roberto Esteso: “Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo argentino”, op. cit.

En este sentido, cabe recordar el papel asumido por varias provincias del interior durante la denominada organización nacional: las "oligarquías"<sup>13</sup> del noroeste contribuyeron en muy importante medida a la victoria del gobierno liberal de Buenos Aires sobre los caudillos, consolidando su posición dentro de la estructura del poder nacional.

Dice Rutledge:

"Vemos así cómo el llamado período de organización nacional no fue simplemente, como algunos autores sugirieron, una lucha entre Buenos Aires y el noroeste, sino un proceso a través del cual los sectores más «ordenados» del noroeste colaboraron con Buenos Aires en la destrucción de los sectores «ingobernables»".<sup>14</sup>

Los orígenes y bases sociales y materiales de los estados provinciales serán reafirmados toda vez que el Estado nacional intenta avanzar en lo que esos espacios consideran un avasallamiento a su autonomía. En este marco, es interesante recordar el debate desarrollado en el seno del Congreso entre representantes de las provincias, cuando el radicalismo yrigoyenista planteaba nacionalizar el petróleo. La posición asumida por los legisladores difiere si expresan los intereses de provincias potencialmente poseedoras del recurso o de las que se beneficiarían con su nacionalización. En septiembre de 1918, Leopoldo Melo (UCR) planteaba:

"La creación de las provincias argentinas es al principio una obra del poder central. (...) ¿Cómo es posible, pues, señores diputados, decir que las provincias argentinas han precedido a la Nación Argentina? La Nación Argentina, como

sociedad, como unidad social, como organismo biológico y psíquico, como personalidad, existía antes que las provincias. Ha existido con vida subconsciente y la vida plena consciente en el sentido de la organización con fines declarados se ha proclamado definitivamente en 1852 y 1853. **No es posible, pues, hablar de la existencia de las provincias argentinas con anterioridad a la Nación Argentina.** Lo justo es reconocer que la Nación Argentina con su nombre y sus atributos ha existido antes que las provincias."<sup>15</sup>

A lo que el diputado Aráoz, representante de Salta (Unión Provincial), provincia con la que el Estado nacional estableció un fuerte conflicto por la apropiación del recurso,<sup>16</sup> respondía:

"Yo entiendo, en cuatro palabras, que el proceso ha sido diametralmente inverso en la constitución del Estado argentino, porque no confundamos en el orden nacional la existencia de la Nación con la existencia de un Estado argentino organizado

13. Utilizamos el término no en el sentido de clase social sino como mecanismo de dominación. Cfr. Waldo Ansaldi: "Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América latina". En: Patricia Funes (Comp.), *América latina: Planteos, Problemas, Preguntas*. Buenos Aires, Manuel Suárez (Edit.), 1992.
14. Ian Rutledge: *Cambio Agrario e Integración. El Desarrollo del Capitalismo en Jujuy, 1550-1960*. Tucumán, CICSO, 1987, pp. 153-154.
15. Congreso Nacional. *Cámara de Diputados* (En adelante: C.N., C. de D.). Buenos Aires, septiembre de 1918, tomo IV, p. 117. El destacado es nuestro.
16. Orietta Favaro et al.: *La intervención del Estado en la industria petrolera: el conflicto Salta-Estado Nacional, 1918-1935*. Buenos Aires, CEAL, 1989, 35.

en 1853. La Nación y las provincias convivieron y quizá la Nación Argentina tuvo el mismo origen que las provincias argentinas, **pero las provincias preexistieron, fueron anteriores al Estado nacional. Estamos aquí hablando de la organización en estado y no simplemente de la Nación.** Las provincias dieron origen al Estado federal argentino por la Constitución de 1853; fuimos de la diversidad a la unidad".<sup>17</sup>

En síntesis, conformado el sujeto político de la soberanía, el Estado debía substancializarse en una entidad física, el territorio, origen de la nacionalidad que permitía diferenciar al pueblo de la nación como aquel que está comprendido dentro de sus fronteras geográficas. Esta territorialización del pueblo supone no sólo la estatización de la nacionalidad sino también su legitimación.<sup>18</sup>

Lo expuesto nos lleva a (re) pensar si, **contemporáneamente a la constitución del Estado se da la formación de la Nación habida cuenta de que sobre casi la mitad del país la instancia de dominación nacional efectivamente comenzará a ejercer su estitudad, en los denominados territo-**

**rios nacionales, a partir del '80.**

¿Es esto un hecho demostrativo del inconcluso proceso de formación de la Nación? En última instancia, podemos decir que la Nación está **conformada** recién a mediados del presente siglo, momento en que se define la incorporación político-administrativa de los nuevos espacios, en un lento pero gradual proceso de integración material y homogeneización social.

### Los territorios nacionales

Hacia 1880 se conjugan las tendencias que definen el perfil estado-sociedad de la Argentina, tanto en el orden político (control de la sucesión presidencial) como en el modelo económico y de inserción internacional y societal, construido desde "arriba" y desde "abajo". Sin embargo, el juego de estas tendencias dejó fisuras<sup>19</sup> por la contradicción entre una sociedad y una economía abiertas y una rígida estructura política refractaria a los cambios que emergían. Esta contradicción se resuelve más en forma aparente que real en 1916 con la llegada del radicalismo al gobierno, aunque, como señala Sabato, "...la democratización del régimen político no había provocado el enjuiciamiento sino, hasta cierto punto, la consolidación de las estructuras socioeconómicas que se habían formado en la Argentina".<sup>20</sup>

El Estado, cuya participación en la construcción de la sociedad y en el desenvolvimiento del capitalismo en nuestro país ha sido determinante, debe encarar a fines de siglo, con el soporte del Ejército la

17. Congreso Nacional. *Cámara de Diputados*, Buenos Aires, septiembre 1918, op. cit. El destacado es nuestro.

18. Marcelo Escolar: "Integración territorio y soberanía en los orígenes del Estado-Nación moderno". En: Pablo Ciccolella, E. Laurelli, A. Rofman y L. Yanes (Comp.): *Integración Latinoamericana y Territorio*. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA-CEUR, Buenos Aires, 1994.

19. Oscar Oszlak: *La Formación...*, op. cit., p. 216.

20. Jorge Sabato: *La clase dominante en la Argentina Moderna*. Buenos Aires, Cisea-Gel, 1988, p. 216.

expansión de las fronteras ganando tierras a los indios, asegurando su reparto entre la clase dominante, en el marco de la fórmula de organización nacional "orden y progreso".

En este contexto, se produce la denominada Campaña al Desierto, algunos de estos espacios (los que se encontraban al sur del río Colorado) no eran vacíos y, aunque no tenían aún definida su actividad económica como el litoral-pampa húmeda, estaban habitados por una población escasa, móvil, heterogénea y dispersa que comercializaba con el país trasandino.

Así, el Estado despliega sus atributos al externalizar e institucionalizar su poder a través del Ejército primero y la legislación después. Esta se venía dando vinculada con esos espacios desde mediados de siglo en coincidencia con el proceso de organización nacional, con leyes de ocupación (aunque no de gobierno) tales como la de 1867 y sus complementarias de 1870 y 1878 por las cuales se creó la Gobernación de la Patagonia, que comprendía desde la margen del río Negro hasta el cabo de Hornos con capital en Mercedes de Patagones (hoy Viedma).

Será recién después del '80 cuando se legisle sobre los vastos espacios patagónicos. Surgen así los **territorios nacionales** por ley 1532 del 10 de octubre de 1884; legislación que no sólo encara la ocupación sino también el gobierno de los mismos. Esta ley establece, por un lado, que los territorios son entidades administrativas de la Nación, con los límites precisos y gobierno orgánico. El diputado Nicolás Calvo, entusiasta defensor de la propuesta, así los definió:

"Es necesario organizar estos territorios para que se hagan **nuevas provincias argentinas**: son los territorios organizados, los territorios poblados y educados para ello, los que han de hacer las provincias del porvenir, los que han de hacer que nuestra Nación sea cada vez más grande y más importante".<sup>21</sup>

En realidad se crearon unidades geográfico-administrativas, de carácter **temporario**, constituidas dentro de las zonas jurisdiccionales atribuidas en 1853 a las provincias, que quedaron posteriormente fuera de los límites asignados a ellas. Los tratadistas que estudiaron estos espacios, como Linares Quintana, definen con precisión los territorios nacionales como "divisiones administrativas *ex-lege* del suelo de la Nación, situados fuera de los límites provinciales, de carácter temporario, que se hallan sometidos a la legislación y jurisdicción del gobierno nacional y que están destinados a convertirse en provincia", tan pronto como reúnan las condiciones fijadas en la norma.<sup>22</sup>

A través de la ley 1532 se crearon nueve gobernaciones,<sup>23</sup> estableciéndose su gobierno con un ejecutivo designado por el poder

21. Nicolás Calvo. Discurso del Dr. Calvo en la Cámara de Diputados, 19 de septiembre de 1884. Citado por Juan Hilarión Lenzi: *Gobierno de los Territorios*. Buenos Aires, 1938, p. 39. El destacado es nuestro.

22. Segundo Linares Quintana: *Derecho público de los Territorios Nacionales*. Buenos Aires, s/d/e, 1949, p. 49.

23. En 1884 se crearon los territorios nacionales de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén. En 1899 se agregó el territorio de Los Andes, disuelto e integrado su espacio a Catamarca, Jujuy y Salta en 1943.



central. El poder legislativo debía estar formado por una legislatura cuya creación se daría cuando el territorio reuniera una población de más de 30.000 habitantes, aunque permitía la constitución de concejos municipales en localidades con más de 1.000 habitantes. Por último, el poder judicial iba a ser ejercido por jueces letrados nombrados también por el ejecutivo nacional con acuerdo del Senado y jueces de paz elegidos por el pueblo. Es decir, la justicia era federal no territorial, con la sola excepción de la justicia de paz. Además se instituía que cuando la gobernación alcanzara los 60.000 habitantes pasaba a convertirse en provincia por ley del Congreso.

Ahora bien, los territorios nacionales ocupaban casi la mitad de la superficie del país, mapa político que se mantuvo durante setenta años en el marco del proceso de centralización del Estado nacional.

No obstante, en los territorios se habían desarrollado, aunque sin consolidar, bases sociales y materiales; recordemos que se trata de espacios no homogéneos tanto entre sí como en su propio interior. No es lo mismo las gobernaciones del norte, Chaco por ejemplo, con "sociedades indígenas" fuertemente conformadas e integradas al

mercado de trabajo de la región, que los territorios del sur, donde por un lado es diferente la situación de la población nativa<sup>24</sup> y, por otro, la sociedad en cuanto estructuración de clases es un proceso en formación durante todo el período territorialiano.

El gobierno del territorio debía estar en manos del gobernador, "autoridad local superior, encargada de velar por el cumplimiento de las leyes, decretos y demás resoluciones del gobierno federal, tiene a su cargo la administración general del territorio (y ejerce dentro de él las atribuciones que en toda la República corresponden al Poder Ejecutivo Nacional, para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación)".<sup>25</sup> Aunque la ley 1532 presenta un gobernador con amplias atribuciones, en realidad era un **delegado directo del poder ejecutivo**, que en la medida en que desarrollaba sus funciones, las situaciones no previstas por la legislación iban en su detrimento y las limitaban. Las legislaturas territorianas nunca fueron organizadas a pesar de que varias gobernaciones habían superado ampliamente el número de habitantes prescripto por la ley 1532. El régimen municipal, en general, no se cumplía ya que existían muchas poblaciones con más de 1000 habitantes que no concretaban la formación de concejos. El tema derivaba tanto en el interior territorialiano como en el ámbito nacional en la cuestión de los derechos políticos de los habitantes de las gobernaciones. La discusión acerca de si éstas debían enviar representantes al Congreso nacional, con voz y sin voto, o si debían directamente ser provinciali-

24. Para mayor información sobre el tema, cfr.: Gladys Varela y Ana María Biset: "Entre guerras, alianzas, arreos y caravanas: los indios de Neuquén en la etapa colonial". En: S. Bandieri, O. Favaro et al.: *Historia de Neuquén*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1993.

25. Esta última parte corresponde al decreto de enero de 1902 cuando el presidente Roca y el ministro J. V. González ampliaron y precisaron las facultades del gobernador.

zadas, pasa a desviar el problema de su inserción en el cuerpo político "nacional".

Durante años, la limitación de los derechos políticos de los territorianos se sostenía sobre la idea de "incapacidad" y "minoridad" política que se les atribuía. Esta posición se referencia en un informe del Ministerio del Interior de 1915 que decía:

"...en todo sistema de educación intelectual o moral, trátase de individuos aislados o colectivamente congregados y formando parte integrante de la nación, para que el niño llegue a ser ciudadano y el pueblo constituya una democracia es necesaria la presencia tutelar del padre, maestro, consejero, del guía en una palabra. Ese papel en el caso que me ocupa corresponde al gobierno central".<sup>26</sup>

Los conceptos muestran que no se consideraba conveniente la inclusión de los habitantes de las gobernaciones al sistema político, pero además, que su capacidad electoral quedaba condicionada al lugar donde vivían, ya que si se trasladaban a una provincia podían votar.<sup>27</sup>

En general, durante décadas fueron adquiriendo formas más definidas las tendencias acerca de la representación parlamentaria de los territorianos, tanto de los grupos que la negaban (la mayor parte proyectos del ejecutivo nacional), de los sectores que la condicionaban (los territorios debían enviar un delegado, propuesto en general por legisladores) como de los que demandaban la integración, es decir, la conversión de los territorios en provincias. Esta propuesta emerge de los habitantes de los

espacios y de algunos legisladores nacionales; en última instancia, la mayor presión por la inclusión proviene de los excluidos del sistema político nacional.

Sin lugar a duda se asiste al desenvolvimiento de las bases sociales y materiales en los territorios. En ello tuvo una amplia participación el Estado nacional, que creó y recreó la política orientada a la obra pública, caminos y puentes, trazado del ferrocarril de acuerdo con el capital extranjero; colocó vastas extensiones de tierra bajo riego, explotó directamente los recursos no sólo para su valorización en el marco de la lógica del capital, sino también en función de definidos objetivos políticos o económicos. Contribuyó de este modo a la formación de la heterogénea sociedad territoriana, aunque es preciso apuntar que las clases no se cristalizarán hasta alrededor de los años '50.

Ahora bien, ¿cuáles son las razones más importantes que, desde distintos ámbitos, condicionan o retrasan la provincialización de los territorios nacionales, habida cuenta de reunir, varios de ellos, los requisitos de la ley de 1884?

Según nuestro criterio, tres son las razones fundamentales. En primer lugar, la provincialización de los territorios nacionales, con la

26. Ministerio del Interior. *Dirección de Territorios Nacionales*. Informe al Congreso, Buenos Aires, 1915, p. 12.

27. Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "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*, Buenos Aires, 1995, 9.

constitución de sus autoridades electivas y las representaciones en el Congreso nacional, modificaba la estructura de poder en la Cámara de Diputados pero fundamentalmente en el Senado. Se trata de nuevos espacios y nuevos ciudadanos a los que se podía apelar y que podían contribuir a aumentar las representaciones partidarias.

Los radicales, en su intento de llevar "la reparación" ("modificar una realidad corrompida y deformante") a los territorios nacionales, proponen la provincialización de algunos de ellos: La Pampa, Misiones y Chaco (1919), con el argumento de que reunían las prescripciones de la ley 1532. Respecto del resto de los territorios, se proponía prepararlos a través de la creación de las legislaturas "...a fin de observar cómo los pueblos ejercitan ese comienzo de gobierno".<sup>28</sup> Esta idea de Yrigoyen será continuada por Alvear; la conformación de las legislaturas "...se trataba de un ensayo que ha de servir para establecer el grado de capacidad cívica de los territorianos..." (...) "...procedimiento preparatorio para su transformación en provincias".<sup>29</sup>

Los proyectos logran escaso tratamiento en el Congreso y no se observa que el gobierno reitere los pedidos como en otros temas. De todos modos, la provincialización de los territorios nacionales podía no resultar atractiva para el radicalismo, habida cuenta de que, además de su escasa expansión parti-

daria en las gobernaciones, había razones de índole económica de significativa importancia, tales como la explotación de recursos y los beneficios de ellos obtenidos, situación sobre la que nos detendremos más adelante.

Asimismo, la ganadería era una actividad de importancia económica en las gobernaciones; en el caso de La Pampa el número de cabezas de ganado superaba a más de una provincia argentina (excepto las tradicionales). La agricultura extensiva en ese territorio o intensiva en otros, como la fruticultura en Río Negro, movía intereses nacionales y extranjeros, que contribuían a condicionar la provincialización.

A partir de los años '30, ya con la asunción del presidente Agustín P. Justo, se pone en evidencia con mayor intensidad la preocupación del Estado por los territorios nacionales y los derechos políticos de sus habitantes. Se promete atender los reclamos de los vastos espacios y aflora con fuerza la inconsistencia del argumento hasta entonces vigente, basado sobre que la soberanía residía en los ciudadanos de las provincias y de la Capital Federal y no en el pueblo de la Nación. Dado que las gobernaciones formaban parte de esta última, era necesario resolver su inserción en el espacio político nacional, integrando a sus habitantes, de algún modo, al ejercicio del voto.

En el contexto político de la época es precisamente el socialismo el que reúne fuerzas frente a la proscripción del radicalismo, planteando con contundencia en el Congreso la necesidad de provincializar los territorios. Hemos afirmado en otro lugar, razón por la cual no

28. Hipólito Yrigoyen: *Pueblo y Gobierno*. Buenos Aires, 1949, pp. 221-224.

29. *Presidencia de Alvear*. Buenos Aires, Tomo II, p. 520.

abundaremos en detalles,<sup>30</sup> que en la década de los '30 la ciudadanía política como problema se encuentra asociada con la democracia y ésta ponía en cuestión, por la interpelación al ciudadano ensayada durante el régimen derrocado el 6 de septiembre, el tema de la representación no sólo de los espacios tradicionales sino también de una parte considerable de la propia Nación. Por ello, parecería confirmarse la idea del intento del gobierno de constituir un sistema político que le otorgara bases de legitimación, ya no con los partidos tradicionales, sino con "nuevos ciudadanos", idea de la que participan aunque por otras razones los socialistas, ya que son "regiones sin tradición de caudillismo. De allí vendrán fuerzas renovadoras para la marcha política argentina. Habitantes sin odios ni prejuicios se han de incorporar a las demás fuerzas políticas argentinas para remozarlas y purificarlas. Tienen sobre otros estados políticos de nuestro país una gran ventaja: la de conocer y apreciar las equivocaciones y los errores que la experiencia y la historia han señalado en las provincias aliadas de la administración colonial y que se han visto sangradas más tarde por la barbarie y la insolencia de sus trágicos caudillos, que todavía ensombrecen y avergüenzan nuestra cultura política".<sup>31</sup>

La política se complejiza, el Estado se reorganiza y la sociedad parece adquirir cierta direccionalidad, situación que en su conjunto operaba en el sistema político en un intento de crear nuevas fuentes de legitimación. No la podían otorgar los partidos tradicionales, sí recreando los nuevos espacios y

mediante los nuevos ciudadanos, atenazados entre el Estado y la Nación.

Con la llegada del peronismo, el Estado ahora universalizado intensifica su accionar en los territorios, tarea que se suma a la que ya venía cumpliendo la Secretaría de Trabajo y Previsión. Son incorporados en el Plan Quinquenal a través de consideraciones vinculadas con la necesidad de que llegara a esos espacios el bienestar económico, la justicia social y la vida política integral.

Al respecto, el gobierno edita una versión "popular" del plan en la que se vuelcan los propósitos del peronismo en un intento de resignificar, junto a las provincias, los espacios patagónicos a los que se pretende incluir en igualdad de condiciones en cuanto a objetivos e inversión estatal. Las ediciones dan cuenta del conocimiento de las áreas patagónicas, hecho que se confirma por la información actualizada que figura en ellas.<sup>32</sup>

Se convoca en forma permanente a los gobernadores, a quienes Perón les manifiesta la idea de darles autonomía a los espacios de referencia, aunque de modo gradual, ya que consideraba indispensable la "preparación de los territorios". La misma consistía, en primer término, en la participación de las gobernaciones para la elección de presidente y vice según lo establecido en la Constitución de 1949, luego la representación territorialiana

30. Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El lento y contradictorio proceso...", op. cit., p. 15.

31. *Ibid.*, p. 16.

32. *Plan Quinquenal*. Buenos Aires, Imprenta oficial, 1950.

mediante un delegado de esos espacios en el Congreso nacional con voz y sin voto y, por último, la gradual provincialización de los territorios. Es dable adelantar que esto se concreta en momentos del derrumbe del régimen político, junio de 1955, y está más vinculado con la búsqueda de consenso que con el convencimiento de la necesidad de convertirlos en nuevas provincias.<sup>33</sup>

Tengamos presente que la Constitución de 1949 no fijaba plazos para la conversión de los territorios en provincias y en Perón prevalecía la idea de que ello debía ser un proceso gradual. Esta se encontraba vinculada con la "homogeneidad social", presupuesto que trasunta la propia legislación de 1884 y que se refiere no sólo a la población en términos cuantitativos sino cualitativos; es decir, la "argentinización" de estas áreas del Estado. El régimen peronista dictó leyes de fomento, aprobó partidas especiales, se habilitaron centros asistenciales, escuelas hogares, comerciales y de artes y oficios. Se proveyó

de agua, gas, alumbrado público y desagües a las localidades y se designaron sindicalistas, hombres vinculados con el peronismo, o bien antiguos pobladores de la gobernación. En el caso del Neuquén, varias comisiones de fomento fueron elevadas a la categoría de municipios, con provisión de recursos, en un intento de dar respuestas a los pobladores; esto se complementaba con obra pública y caminos.

Es así como para el segundo período de gobierno y en función de la ley electoral 14.032 se acuerda que los habitantes de los territorios participarían en la elección del presidente y vice; junto a ellos, a un delegado que iba a representar los intereses del territorio en la Cámara de Diputados de la Nación, con voz y sin voto. Para lo cual se lanza en el Neuquén "una campaña cívica a fin de inculcar en los pobladores los beneficios y alcances de la nueva legislación". En realidad, el partido peronista, si bien triunfa ampliamente en todas las gobernaciones, tendrá dificultades para "homogeneizar" (en términos políticos) los heterogéneos territorios, dado que durante más de medio siglo emergieron expresiones partidarias fuertemente vinculadas con los referentes locales. No obstante, es posible señalar que el partido en su accionar por articular, ¿desarticula en parte las expresiones nacionales, socialistas y radicales?<sup>34</sup>

Otra razón que a nuestro criterio condicionó la provincialización de los territorios fue que el gobierno nacional recaudaba importantes sumas de dinero en cada rubro impositivo. En efecto, la percepción de los impuestos internos, unifica-

33. Mario Arias Bucciarelli: "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial". En: *Revista de Historia/6*. Universidad Nacional del Comahue, 1996, en prensa.

34. Es importante señalar que los peronistas de los años '50, por lo menos una fracción importante de éstos, constituyó en el marco de la proscripción de esa fuerza política el partido provincial Movimiento Popular Neuquino (1961) que desde 1962 gobierna la provincia. Para mayor información sobre este tema cfr.: Orietta Favaro: "El Movimiento Popular Neuquino, 1961-1973, ¿una experiencia neoperonista exitosa?". En: *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral, Santa Fe, 1995, 8.

dos por ley 12.139 (1935), configuró un sistema por medio del cual el Estado nacional se hizo cargo de reunir un conjunto de impuestos y los "coparticipó" con las provincias adheridas.

Recordemos que con la caída del radicalismo producto del golpe de 1930 y el regreso de los sectores social y económicamente dominantes, se **intensifica** el intervencionismo estatal que se orientó a enfrentar la crisis. La nueva política no pretendía cambiar el modelo, sólo apuntalarlo añadiendo "ruedas menores", manteniendo el sentido de la acumulación de excedentes y de la dominación política. El intervencionismo se plasmó en la creación de instituciones estatales con capacidad de incidir en los procesos económicos para producir efectos deseados con las políticas que se implementaban. En este sentido, surgen organismos e institutos y se inicia una recomposición de los ingresos con los que se haría frente a las nuevas actividades. Por ello se reformula el sistema de ingresos fiscales con una importante modificación de las relaciones financieras entre el Estado nacional y las provincias.<sup>35</sup>

La ley de unificación de impuestos contemplaba dos regímenes: uno común y otro para los estados productores de vino, alcohol y azúcar (¿se redefinía la alianza del '80 que había permitido consolidar el Estado?). El total obtenido se debía repartir entre las provincias en proporción directa con la población de cada una, excepto las productoras.

En efecto, la ley establecía que respecto de la distribución en las provincias productoras, éstas percibirían el promedio de lo recauda-

do en los últimos cinco años (1929-1933) que, si bien decrecería a partir de 1936 hasta llegar a 1954, año a percibir el 50% de lo que le correspondía en 1935, se compensaba con el hecho de que el Estado nacional se hacía cargo de las deudas provinciales (consolidadas o no) en forma equivalente a la cantidad que dejaban de recibir.

En suma, el sistema de unificación impositiva tendió a concentrar los recursos en el Estado nacional, "redistribuyendo en favor de las provincias donde se asentaban las principales actividades".<sup>36</sup> Los territorios nacionales no eran en este sentido precisamente los beneficiados; ni siquiera los productores de algodón (Chaco) o frutas (Río Negro). Lo recaudado en concepto de la ley de 1935 no alcanzaba a los espacios de referencia, los que vieron sistemáticamente disminuir la distribución sin que se estableciera ningún sistema nuevo de compensación.

A partir de 1947 se introdujeron algunos cambios. Por un lado, en los impuestos a los réditos y ventas, la distribución se canalizaba en el 79% para el Estado y 21% para las provincias, lo que era un hecho demostrativo de la centralización estatal. Por otro, si bien se mantiene el sistema de distribución según la población de cada provincia y territorio, se anexa un elemento nuevo: la distribución de un 2% de los recursos recibidos, colocados en proporción inversa a la población según el último censo. Con

35. Pedro Pirez: *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Buenos Aires, CEAL, 1986, pp. 16-17.

36. *Ibid.*, p. 20.

este nuevo sistema, aunque de manera ínfima, los territorios verían aumentar su participación y acceder a algunos recursos económicos para movilizar sus riquezas. Esto era viable habida cuenta de que la economía política del peronismo apuntaba, entre otras cosas, a ampliar el mercado interno, en el contexto de la sustitución de importaciones basadas sobre el consumo final. Por lo cual algunos espacios, tanto provincias como territorios, tendrían mayores posibilidades para integrarse al mercado "nacional" como proveedores de los recursos que éste necesitaba, tal fue el caso del Neuquén con el petróleo.

A su vez, en la cuestión del impuesto a los réditos, la recaudación que consigna la Dirección General de Impuestos sólo muestra lo recaudado en el lugar de pago; cifras y datos inexactos que reflejan claramente una situación: la mayoría de las empresas que explotaban recursos en los territorios nacionales, por razón de su domicilio legal, "tributaban" en Capital Federal. En el Chaco, la producción forestal y de tanino (La Forestal, Quebrachales Fusionados, La Chaqueña), en lo que hace al algodón (Anderson, Clayton y Cía., Molinos Río de la Plata, Noetinger, Lepetit, La Fabril Financiera, etc.), hasta los ingenios azucareros tenían, como sabemos,

también su domicilio legal en Buenos Aires.<sup>37</sup>

De este modo, las empresas más importantes que actuaban en los territorios, obteniendo elevados beneficios, tributaban fuera de esos espacios. Es importante comentar el caso de la Argentine Fruit Distributors (AFD), empresa británica que se dedicó a la comercialización de frutas del Río Negro, vinculada con el propietario del Ferrocarril del Sur. La compañía controló la producción, sin intervenir directamente en ella, mediante el monopolio de fruta fresca que transportaba por su ferrocarril hasta Buenos Aires, por cuyo puerto y el de Bahía Blanca se canalizaba la más importante exportación de este recurso. La situación se mantuvo hasta 1948 (nacionalización de los ferrocarriles); a partir de entonces disminuyó su actividad siendo reemplazada por otras empresas locales.<sup>38</sup> La AFD obtuvo ganancias extraordinarias, con "tasas de ganancia acordes con las expectativas de los inversores ingleses". (...) "La apropiación de excedentes se hacía sobre todo mediante el eficiente manejo de las tarifas que el monopolio ferroviario permitía y sobre los demás actores sociales vinculados, habida cuenta del fuerte condicionamiento de la estructura predefinida en el proceso de planificación...".<sup>39</sup> A lo que cabe agregar que durante gran parte de los años territoriales la AFD, que monopolizó la comercialización de frutas, tuvo, al igual que otros casos analizados arriba, su asiento en Buenos Aires.

Cabe consignar que, además de los gravámenes señalados, los territorios contribuían con lo recaudado en concepto de impuestos a

37. José Gadano: *Los Territorios Nacionales*. Buenos Aires, Librería Jurídica, 1945, p. 72.

38. Gerardo De Jong: "Cambios estructurales en la fruticultura del Alto Valle". En: *Realidad Económica*. Buenos Aires, IADE, 1995, 136, pp. 115-117.

39. *Ibid.*, p. 116.

las ventas, a los sellos, patentes e impuestos sucesorios. También en esas situaciones las percepciones territoriales muestran sólo una parte de la realidad, ya que tanto ganaderos como propietarios de tierras, industriales, etc., tenían sus domicilios en Buenos Aires.<sup>40</sup>

En tercer término, es necesario puntualizar en el sentido que venimos estudiando la situación de dos territorios: el Neuquén y el Chubut, ambos poseedores de petróleo. Por un lado, es llamativa la casi ausencia de proyectos oficiales (del ejecutivo y de legisladores) destinados a estudiar la posibilidad de provincialización del Neuquén, en el marco de los años '40, cuando reunía ampliamente la población exigida por ley a tal efecto. Sin embargo, abundan propuestas de unificación del Neuquén con Río Negro, argumentando razones geográficas económicas: cercanías de las poblaciones, el hecho de compartir medios de comunicación como el ferrocarril, problemas semejantes vinculados con la ganadería, el turismo o las explotaciones forestales. En cambio, se da una amplia coincidencia en la factibilidad de convertir en provincias a cuatro territorios: Chaco, Misiones, La Pampa y Río Negro.

De estos años existe una profusa información vinculada con la constitución de comisiones territorianas, integradas básicamente por comerciantes locales que peticionan al gobierno nacional la provincialización del Neuquén, participando ampliamente de la convocatoria nacional. Mientras que los ganaderos, absentistas por excelencia en el espacio neuquino, poseedores de las mejores tierras al sur del

territorio y vinculados con la estructura de poder nacional, son los principales opositores a la medida.<sup>41</sup>

La conversión de un territorio en provincia modificaba ampliamente el sistema tributario e impositivo interno y, en este marco, los principales afectados eran precisamente los dueños de las tierras y del ganado.

Por otro lado, tanto en el Neuquén como en el Chubut, el Estado explotaba un recurso: el petróleo. Su apropiación era fundamental no sólo porque contribuía al desenvolvimiento del mercado nacional en expansión, para dar respuestas a las bases sociales del litoral-pampa húmeda (en el caso del radicalismo), sino también porque el hidrocarburo podía generar una renta complementaria a la economía agroexportadora que ese régimen político no controlaba. En otras palabras, el Estado podía explotar el recurso sin mediatizar, como sucedía con las provincias, con sus clases dominantes soslayando de este modo conflictos como el de Salta o de Mendoza, ya que los territorios nacionales no tenían bases sociales y materiales consolidadas con las cuales establecer alianzas o entablar conflictos. Pero además no era necesario firmar convenios y otorgar regalías cuan-

40. José Gadano: *Territorios Nacionales*, op. cit., p. 73.

41. José Gadano: *Territorios Nacionales*, op. cit., pp. 52-53.

Clemente Ordóñez (Testimonio Oral). Comerciante del norte neuquino, activo participante de las comisiones pro provincialización y funcionario del primer gobierno constitucional (1958-1962).



do la empresa estatal explotaba el petróleo.

Estos presupuestos, aunque en otros contextos, no deben descartarse para los gobiernos posteriores al '30. No olvidemos que la mayor producción petrolera durante los años territorianos proviene, precisamente, de Comodoro Rivadavia, yacimiento que aporta a mediados de los años '40 más del 70% del total estatal; le siguen Mendoza y el Neuquén en tercer lugar. La producción fiscal superaba a la privada que se realizaba en la misma zona.

Al respecto recordemos por un lado que la guerra mundial, con las restricciones en la importación de combustible, había provocado una crisis energética en el país, cubierta parcialmente por combustibles de alternativa y por la petrolera estatal, a través de la explotación intensiva de sus yacimientos. Por otro lado, el combustible era de vital importancia para el modelo de economía política del peronismo, ya que se constituía en el principal recurso para sostener la industrialización por sustitución de importaciones. El gobierno peronista puso en marcha un vasto programa integral de energía con vistas a la explotación de recursos opcionales al petróleo luego de que fracasara la incorporación del capital privado a la petrolera estatal.

Ahora bien, ¿cuánto devolvía el Estado a los territorios? Al analizar los principales rubros que la instancia nacional debía sostener presupuestariamente en las gobernaciones: sueldos del personal de la

administración nacional, policía, justicia de paz, institutos penales, escuelas Láinez, hospitales, gastos generales, etc., observamos que las inversiones netas eran ampliamente inferiores a las recaudaciones, situación que se visualiza claramente, por ejemplo, en 1944 para los territorios del Chaco, La Pampa y Río Negro.<sup>42</sup>

Además, la "coparticipación de los territorios" en el marco de la unificación de impuestos también era escasa habida cuenta de que debía darse en correspondencia con su población. Respecto de los recursos existentes en los espacios, éstos eran explotados por el capital extranjero o bien por el estado, como el caso del petróleo. Estas tareas se daban en el contexto de la legislación vigente, ley de hidrocarburos de 1935 que fijaba la propiedad del recurso según donde se hallara; por lo tanto, podía ser nacional o provincial. De este modo, como señalamos más arriba, la principal producción provenía de los territorios a los que no se debía reintegrar regalías, ya que el Estado nacional era el propietario del hidrocarburo.

### Reflexiones provisionales

El Estado consolidado en el '80 apuntó a constituirse en una totalidad, referenciado en un sistema de dominación, en el mercado como unidad global de acumulación y en la sociedad como estructura de clases.

Este triple proceso opera como dinamizador para la incorporación de las provincias y de sus recursos al modelo agroexportador. Algunas

42. José Gadano: *Territorios Nacionales*, op. cit., pp. 78-81.

instancias estatales se insertarán a través de mecanismos y alianzas que les permitirán obtener un papel relevante en aquel modelo; mientras que otras se “integrarán” como entidades subordinadas tanto a estos estados provinciales como al esquema económico central.

El proceso señalado no fue unívoco, ya que vastos espacios no fueron incorporados, porque no existían como sujetos en el colectivo social; antes bien, serían creados por ese Estado poco después de su consolidación. Nos referimos a los territorios nacionales, jurisdiccionales político administrativas del poder central entre fines de siglo y 1955.

Al respecto, es dable señalar que esta totalidad heterogénea y, por ello, ámbito de diferencias y contradicciones, contendría dos unidades reales. Por un lado, las provincias, instancias de poder y coerción pre-existentes a la constitución del Estado y base de aquél; por otro, los territorios nacionales, espacios geográfico-políticos creados por el estado y dependientes de la instancia nacional.

El estado debe ser para la nación,<sup>43</sup> colectivo social que se referencia con el territorio que aquél demarca; en primer lugar hacia adentro, asumiendo la invocación de los intereses generales en espacios en los que había que imponer la decisión estatal, para que precisamente la Nación quedara demarcada hacia afuera. En el contexto de la materialización del Estado, instituciones como el Ejército actuarían en los territorios como representación nacional de modo más material que ideal.

Ahora bien, los habitantes de los

espacios territorianos —en particular después del '30— se consideran pueblo de la Nación; no obstante, la negación de su identidad colectiva superior a los clivajes de clases al no otorgarles derechos políticos muestra que aún el Estado no ha podido concluir en el procesamiento de los intereses contradictorios que expresa, pues no es un estado-nación.

Durante 70 años, la ciudadanía como postulación de una igualdad abstracta del Estado capitalista, se disuelve y no se mediatiza en los territorios a pesar del desarrollo de bases sociales y materiales que cuestionan su no inclusión en un sistema que los excluye, denotando la existencia de igualización y homogeneización social y espacial.

Estos presupuestos teóricos explican, entre otras cuestiones, por qué los regímenes políticos —objetivación del Estado—, desde la primera década del presente siglo (radicales, neoconservadores y peronismo), actuarían neutralizando a la vez que dinamizando las contradicciones que desnudan el problema de la dominación. Es decir, la existencia de una parte del país, dependencia directa del poder central con población en aumento, en el desenvolvimiento de la identidad colectiva para agregarse en la Nación hasta que, más por su presión que por decisión estatal, se los incluye como “pueblos de la Nación”. Si el pueblo de la Nación es el que está comprendido dentro de sus fronteras geográficas, resulta claro en el problema de estudio

43. Guillermo O'Donnell: “Apuntes para un teoría...”, op. cit.

que durante 70 años los habitantes de los espacios fuera de las provincias, por diferentes razones, no fueron considerados sujetos políticos de la soberanía. El proceso de la constitución de esa ciudadanía tuvo un largo desarrollo, cargado de contradicciones, de un desenvolvimiento histórico de integración estatal-desintegración nacional en el intento de unir participación-representación con la modalidad de acumulación.<sup>44</sup>

En síntesis, la frontera de los años '50 para la conformación de la

nación quizá no sea arbitraria, en tanto remite a la "integración política a la vez social y económica" del resto de los habitantes del territorio argentino, **los de los territorios nacionales**. Ello a partir de transformaciones centralizadoras que tensaron el largo período de su existencia, tensión que se resuelve con momentos de clivajes, primero en las propias áreas dotadas de una gran heterogeneidad pero de una fuerte singularidad que les permitiría, de este modo, su ingreso al cuerpo político nacional.

---

44. Marcelo Escolar: "Integración territorio y soberanía...", op. cit.