

Jornadas de Historia Política – Tandil 2012

Título: “La controversia de las condiciones. Debates y disputas en torno a la provincialización de los Territorios Nacionales (1907-1930)”

Autor: Lisandro Gallucci

Correo-e: lisandrogallucci@gmail.com

Resumen:

A diferencia de las provincias argentinas, estados autónomos que integraban un sistema federal de gobierno, los Territorios Nacionales constituyeron entidades administrativas carentes de cualquier autonomía política y sujetas al control directo del Estado nacional. Ésta era, sin embargo, una condición temporaria toda vez que al alcanzar la cantidad de treinta mil habitantes un Territorio accedía al derecho de formar una legislatura propia y, al doblar aquella cifra, quedaba legalmente habilitado para su conversión en estado provincial. Al finalizar la primera década del siglo XX comenzaron a surgir en los Territorios sectores que exigían la inmediata provincialización de algunos de estos, bajo el argumento de que se habían superado los requisitos demográficos fijados en la ley de 1884. El caso más emblemático fue la aparición en 1907, en el Territorio de Pampa Central, de un movimiento autonomista que a través de diversos medios y estrategias buscaba lograr la transformación de dicho espacio en una nueva provincia.

No obstante, esas demandas no contaron con el respaldo unánime de los propios habitantes de los Territorios. Por el contrario, el escenario que se abría con la llegada de los primeros Territorios al umbral demográfico requerido por la ley, dio lugar a fuertes polémicas en aquellos espacios acerca de la conveniencia de transformarlos en provincias autónomas. Mientras que algunos sostuvieron que el derecho a la autonomía de los Territorios se desprendía de la cantidad de habitantes, otros entendieron que antes era necesario observar el cumplimiento de otras condiciones. En particular, la cuestión de la capacidad económica de los Territorios para sostener un gobierno autónomo ocupó un lugar destacado en los debates mantenidos en torno a la cuestión de la transformación de aquellos espacios en provincias. Este trabajo se propone explorar una parte de esas discusiones, centrando la atención en las miradas que los propios actores territoriales elaboraron acerca de la cuestión. De esta manera se pretende mostrar que la población de los Territorios no mostró un apoyo unánime hacia la provincialización de esos espacios, sino que el debate acerca de las condiciones necesarias para acceder a la autonomía política fue más allá de lo establecido por la ley 1.532 y mantuvo una estrecha relación con discusiones más amplias acerca del federalismo argentino.

La controversia de las condiciones. Debates y disputas en torno a la provincialización de los Territorios Nacionales (1907-1930)

Lisandro Gallucci

Dentro de la historiografía dedicada a los Territorios Nacionales, uno de los problemas que más inquietud ha generado es el relativo a su tardía transformación en estados provinciales autónomos. Aun cuando desde las primeras décadas del siglo XX algunos Territorios comenzaron a superar el umbral demográfico establecido por la ley 1.532 de 1884, que en su artículo 4° establecía que aquellos que alcanzaran los sesenta mil habitantes comprobados mediante censo oficial podían ser convertidos en provincias, no fue sino hasta la década de 1950 que comenzaron a producirse tales cambios. Esta morosidad en el acceso de los Territorios a su autonomía, denunciada por los contemporáneos y también por la historiografía más reciente como un gravoso incumplimiento de las leyes, ha sido objeto de distintas lecturas. En la mayoría de éstas, la noción de autonomía ha sido identificada como el horizonte hacia el que se supone debían llegar los Territorios, según una visión prescriptiva que ha dificultado el esclarecimiento conceptual de aquel término. Bajo la presunción de que la autonomía política constituye un bien en sí mismo, y tanto más dentro de un régimen federal como el adoptado por la República Argentina, la búsqueda de explicaciones a la tardía provincialización de los Territorios ha estado sencillamente dirigida a identificar cuáles habrían sido los agentes que dificultaron la concreción de ese proceso.

Esta mirada puede advertirse con particular claridad en una serie de trabajos que han destacado la importancia que ciertos factores de carácter económico habrían tenido al operar como escollos al cumplimiento efectivo de las prescripciones de la ley 1.532 en cuanto al cambio de estatus político de los Territorios. Algunos de esos estudios han propuesto que la tardía provincialización de aquellos se debió fundamentalmente al interés del Estado nacional por retener el control sobre diez gobernaciones que representaban casi la mitad de la extensión geográfica del país y de las que se estima obtenía un cuantioso volumen de recursos fiscales sobre los que tenía libre disponibilidad (Favaro, 1997: 88, 91; Ruffini y Pravato, 2010: 144). De esta manera, la sujeción política y administrativa de los Territorios al Estado federal habría resultado conveniente para los sucesivos gobiernos nacionales, que encontraban en aquellas regiones una fuente de rentas cuya distribución podían luego emprender

discrecionalmente, como también un recurso útil para alimentar sus clientelas partidarias a través del reparto de cargos en esas administraciones (Ruffini y Pravato, 2010: 147). Al contar con representación parlamentaria y con participación en el colegio electoral, las provincias podían negociar con el Estado nacional la transferencia de porciones de aquellos fondos; desprovistos los Territorios de tales recursos políticos, su capacidad para obtener partidas del presupuesto nacional era notoriamente menor. De modo que tanto el Estado nacional como las catorce provincias habrían tenido fuertes incentivos materiales para bloquear el acceso de los Territorios a la autonomía política, puesto que ello habría implicado una pérdida relativa de poder por parte de las catorce provincias (Favaro, 1997: 92; 2007: 31).

Otros estudios, más atentos a las particularidades de los diferentes escenarios territoriales, han encontrado en la resistencia de ciertos sectores económicos uno de los principales obstáculos para la transformación de los Territorios en estados provinciales. En particular, los sectores terratenientes han sido visualizados como opositores tenaces a la posibilidad de operar ese cambio de estatus político, debido a que el mismo habría implicado para aquellos un aumento de las cargas impositivas que no habrían estado dispuestos a permitir (Arias Bucciarelli, 2007: 152; Etchenique, 2001: 48-49). Los relativamente escasos impuestos que se abonaban en los Territorios implicaban, según esta mirada, ventajas que habrían superado inclusive a las de aspirar a obtener el control político de un nuevo estado autónomo. Los grandes propietarios absentistas radicados en la Capital Federal, como también los domiciliados en los Territorios, habrían utilizado sus vinculaciones corporativas y políticas con los gobiernos nacionales para postergar indefinidamente la conversión de aquellos espacios en estados provinciales.

Según estas interpretaciones, las claves para comprender la demorada provincialización de los Territorios Nacionales deberían buscarse en la identificación de los intereses que se verían afectados con esa transformación institucional. Si bien se trata de una mirada posible, la limitación que a nuestro entender muestran esas explicaciones es la de cierta reducción de la política al juego de alianzas y pujas desarrollado entre los intereses aparentemente constantes de unos actores perfectamente definidos. Esto no resultaría demasiado problemático si la autonomía política constituyera una noción de significado preciso y además compartido por los diferentes actores involucrados. No obstante, como se intentará mostrar en este trabajo, es necesario revisar críticamente el concepto de autonomía política, buscando en particular reconstruir los sentidos que los distintos actores otorgaron a ese concepto.

Dentro de las múltiples aristas desde las cuales el problema de la autonomía de los Territorios puede ser abordado, el propósito de este estudio consiste en analizar los debates suscitados en torno a las condiciones que en las primeras décadas del siglo XX eran consideradas indispensables para la transformación de aquellos espacios en estados provinciales. En particular interesa detenerse en los que remiten a las que podrían denominarse como condiciones económicas de la autonomía política o, dicho en otros términos, dar cuenta de cómo las formas de entender la relación entre economía y política afectaron el camino de los Territorios hacia su autonomía. No se pretende con esto postular algún tipo de determinismo de los aspectos económicos sobre los fenómenos políticos. De lo que se trata es más bien de someter a revisión aquellas interpretaciones que, como las sucintamente reseñadas más arriba, encuentran en ciertos intereses económicos los principales obstáculos a la provincialización de los Territorios. Con ese objeto, el análisis se concentra en un período que se inicia en 1907, fecha en la que surgen en algunos Territorios las primeras organizaciones que demandan la obtención de autonomía política, y se cierra hacia 1930, a partir de cuando resulta posible advertir cambios importantes en los juicios de los actores políticos sobre el régimen federal y por lo tanto acerca de la conveniencia de convertir aquellos espacios en provincias.¹ En definitiva, en lugar de intentar proporcionar una explicación acerca de la causa de la postergación de la provincialización de los Territorios durante el período abordado, se trata de ofrecer una aproximación a los debates librados en torno a la posible autonomía política de aquellos espacios. Cabe destacar, por último, que si bien la mirada estará concentrada en La Pampa por ser éste el escenario en el que los reclamos autonomistas fueron más tempranos y vigorosos, también se realizarán en lo posible referencias a las realidades de otros Territorios.

Las lecturas del federalismo argentino y las condiciones para la autonomía política

Aún cuando el artículo 4º de la ley 1.532 no sufrió ningún cambio desde la sanción de esta última en 1884, las interpretaciones que se hicieron en torno al estatus de los Territorios Nacionales se fueron apartando crecientemente del criterio demográfico

¹ A propósito de los cambios que resulta posible identificar en la década de 1930 en relación con las discusiones sobre el estatus político de los Territorios Nacionales, cabe destacar el cambio de postura que el Partido Socialista llevó adelante en relación con dicha cuestión, abandonando su rechazo inicial a la provincialización de aquellos espacios y pasando a impulsar el reconocimiento de autonomía para alguno de ellos. En otro sentido, la sanción de leyes de coparticipación de recursos fiscales da también cuenta de transformaciones en las relaciones entre el Estado nacional y las provincias.

señalado al comienzo de este trabajo.² Estos cambios pueden advertirse entre los profesionales del derecho y más específicamente entre aquellos especializados en el derecho constitucional, los que eran social e institucionalmente reconocidos como voces autorizadas en tal materia. Esto implicaba suponer que la buena interpretación de la ley no se desprendía de una lectura literal de la misma y que, por lo tanto, su verdadero sentido era inaccesible para el público lego, excepto sirviéndose de las opiniones de los especialistas. La afirmación de estas creencias acerca del derecho fue paralela a la que éste registró como disciplina académica en la Argentina, sobre todo a través de su enseñanza en las universidades nacionales. En lo que aquí interesa destacar, la labor a la que estos especialistas consagraban sus estudios apuntaba a descubrir el “espíritu” de las leyes que establecían la organización política del país, lo que también comprendía –si bien de un modo colateral- a los Territorios Nacionales.

Reconstruir las opiniones de todos los especialistas en derecho constitucional escapa a los fines de este trabajo, por lo que la indagación aquí realizada se limita a estudios de algunas de las figuras más influyentes en dicho campo hacia fines del siglo XIX y comienzos del siguiente. Su paso por cátedras universitarias y la producción de algunas de las obras de referencia más consultadas en la materia permiten inferir que José Manuel Estrada, Lucio V. López y Joaquín V. González, constituyeron referentes de gran influencia en el pensamiento constitucional argentino. Es importante destacar que las alusiones de estos constitucionalistas a los Territorios eran por lo general subsidiarias de apreciaciones más amplias acerca del federalismo argentino, su desarrollo histórico y las ventajas o problemáticas que el mismo reportaba al país.

Una figura clave en el desarrollo de estas reflexiones fue la de José Manuel Estrada, en quien la adhesión al federalismo como principio normativo coexistía con la apreciación de que las provincias argentinas eran más el producto de una fatalidad histórica que de la maduración de entidades sociales genuinamente autónomas. Desde esa lectura, fuertemente inspirada en un juicio crítico hacia la orientación centralista que el gobierno de Roca imprimió a la relación del Estado nacional con las provincias,³ el federalismo argentino era contemplado como un sistema defectuoso en la medida que no estaba

² La cantidad de población constituía el único criterio que la ley 1.532 establecía para permitir la constitución de instituciones representativas en los Territorios. De este modo, cuando una localidad alcanzaba la cifra de mil habitantes podía formar su propio concejo municipal, mientras que cuando el Territorio en conjunto contaba con treinta mil habitantes podía constituirse una legislatura. Como ya fuera señalado al comienzo, la provincialización de un Territorio podía tener lugar cuando éste alcanzara la cantidad de sesenta mil habitantes.

³ Sobre las relaciones entre el Estado nacional y las provincias durante el gobierno de Roca, cabe consultar el muy buen estudio de (Alonso, 2010) y los trabajos de (Botana y Gallo, 1997).

basado en la existencia de estados verdaderamente autónomos (Estrada, 1895: 317). Para Estrada, la clave de un funcionamiento virtuoso del federalismo residía en la capacidad económica de los estados para sostener en la práctica la autonomía política que les reconocía la Constitución nacional. En su opinión, “la capacidad financiera es la condición esencial para ser provincia” (Estrada, 1895: 470).

Pero las observaciones de Estrada tenían corolarios diferentes según se tratara de las provincias o de los Territorios. Respecto de las primeras, consideraba que “si una provincia necesita subsidios, no tiene capacidad financiera; y en el terreno de la doctrina, es indudable que una agrupación tal de personas, no se puede llamar provincia” (Estrada, 1895: 469). Sin embargo, más allá de esta apreciación acerca de la primacía de la capacidad económica como determinante de la autonomía política, Estrada admitía la existencia de las provincias argentinas como una consecuencia irreversible de la historia política del país.⁴ Distinto era el caso de los Territorios, que siendo simples creaciones del Estado nacional, permitirían en su opinión aplicar en la práctica aquel principio que marcaba la conveniencia de reconocer autonomía política a las entidades que demostraran tener los recursos necesarios para mantenerla. Si la condición de provincia dependía de la capacidad financiera, se desprendía de ello que “el día que los territorios la obtienen, pueden presentarse ante el Congreso pidiendo se declare su soberanía” (Estrada, 1895: 470).⁵ Desde la perspectiva de Estrada, puede decirse que el acceso de los Territorios Nacionales a la autonomía política no constituía un problema ya que era contemplado como una consecuencia natural del desarrollo de las capacidades económicas. Sin embargo, esto suponía que hasta tanto no dieran cuenta de esas capacidades económicas, los Territorios no podían aspirar a la autonomía.

Una postura algo diferente expresaría años más tarde Lucio V. López, otra figura destacada en el pensamiento constitucional argentino de finales del siglo XIX. Los Territorios Nacionales constituían a su entender entidades de un tipo singular debido a que “son gobiernos de excepción y temporarios en nuestro orden federativo” (López,

⁴ Sin espacio para describir los procesos históricos de surgimiento de los estados provinciales en la Argentina, alcanza con señalar que una abundante historiografía se ha ocupado de analizarlos considerándolos resultado de la crisis de independencia y de las dinámicas de fragmentación política que cobraron fuerza a partir de 1820. Entre algunos de esos estudios pueden mencionarse los de (Chiaromonte, 1993, 1997; Goldman, 1998a, 1998b; Goldman y Salvatore, 1998).

⁵ Este argumento no podía ocultar el hecho de que, como el propio Estrada advertía, existían en la República Argentina provincias que gozaban de autonomía política aún cuando no tuvieran la capacidad financiera requerida para sostenerla en la práctica. La solución a esta aparente paradoja la ofrecía una vez más la propia historia del país, en tanto que en 1853 “fue, pues, menester aceptar los hechos tales como eran, y dictar una Constitución federal, única posible indicada por las tradiciones del país y acatada por la voluntad de los pueblos” (Estrada, 1895: 470).

1902: 179), lo que implicaba asumir como un mandato constitucional su futura conversión en provincias autónomas. No obstante, para alcanzar esa condición los Territorios debían satisfacer ciertas condiciones que ya no se limitaban a que sus recursos cubrieran las exigencias del presupuesto. Para López, era en realidad toda una conjunción de factores la que hacía posible la conversión de un Territorio en una provincia. Además de “la población que produce y la riqueza que se explota”, juzgaba también necesario atender a “la superficie” en la que aquellos dos factores desenvolvían su acción (López, 1902: 79). Esto implicaba que la regla demográfica adoptada en la ley 1.532 era considerada como inadecuada para determinar la atribución de autonomía a un Territorio, ya que la sola agregación de una cierta cantidad de población en un determinado espacio no suponía la existencia de una entidad política a la que hubiera que reconocer aquella facultad. De este modo, si bien no constituía el único factor decisivo para transformar un Territorio en provincia, las capacidades económicas eran también asumidas por López como un fundamento necesario de la autonomía.

Una opinión similar sostendría algunos años más tarde por Joaquín V. González, quien desde una interpretación histórica deudora de la elaborada por Francisco (Ramos Mejía, 1889), entendía que no era posible erigir provincias únicamente con base a la cantidad de habitantes que registrara un distrito. Si las provincias eran, como entendía el riojano, “resultado de una larga evolución histórica” (González, 1897: 701), el hecho de que Territorios de muy dispar extensión contuvieran sesenta mil habitantes nada decía acerca de la existencia de una comunidad social a la que debiera otorgarse un estado de autonomía. La visión de González coincidía con la crítica de López acerca del artículo 4º de la ley 1.532, pero al mismo tiempo iba un paso más allá de la sostenida por este último. En lugar de otorgarse en base a alguna regla cuantitativa –demográfica o presupuestaria-, la autonomía sólo podía ser concedida a partir de la existencia de una entidad colectiva nacida del desenvolvimiento de fuerzas sociales e históricas que, por ejemplo, eran las que habían dado lugar a la formación de las catorce provincias argentinas. De este modo, para González los Territorios debían convertirse en provincias, pero sólo cuando albergaran un organismo social comparable a los que identificaba en las provincias (González, 1897: 749). Esto implicaba que el acceso de los Territorios a la autonomía política no podía ser más que el resultado natural de la evolución de las relaciones sociales hasta constituir una trama sociocultural cuya existencia no podía derivarse de una cierta cifra de individuos o de recursos fiscales.

No obstante la aparente similitud de esta postura con la ofrecida por Estrada, es importante no perder de vista la profunda diferencia entre ambas. Si para este último la capacidad financiera era una condición suficiente para el acceso a la autonomía política, para González aquella era una condición necesaria pero a la que no podía ser reducida la personalidad política y jurídica de las provincias. Aun cuando ambos coincidían en imaginar un futuro federal para los Territorios, sus distintas lecturas se traducían en el trazado de diferentes caminos hacia la autonomía de aquellos espacios. Mientras que para Estrada los Territorios debían ser alejados todo lo posible del modelo ofrecido por provincias incapaces de sostener sus presupuestos de gastos, para González el acceso de los primeros a la autonomía dependía de que su evolución los llevara a mostrarse similares inclusive a esas provincias, es decir, a contener en su interior una trama social y cultural que hiciera posible su reconocimiento político. En este sentido, según González, los Territorios sólo podrían ser transformados en provincias “cuando lleguen las condiciones de capacidad, de la ley, para un gobierno propio y para gozar de las prerrogativas de Estados confederados, al igual que las antiguas Provincias” (González, 1897: 749).

Algunos años más tarde, más precisamente en 1901, al discutirse en el Congreso un proyecto de ley sobre intervención federal a la provincia de Santa Fe, González dio nuevamente cuenta de su forma de pensar la cuestión de la autonomía política. En esa oportunidad, ocupando el cargo de Ministro del Interior y fundamentando el rechazo del Ejecutivo a acompañar el proyecto, sostuvo que la autonomía no correspondía a los pueblos –como reclamaban los legisladores que buscaban aprobar la intervención–, sino que esa condición correspondía “en el lenguaje constitucional, á las provincias [y que] la autonomía sólo se entiende con las entidades corporativas que se denominan estados ó provincias” (González, 1904: 137-138). Más allá de la defensa que hacía del gobierno nacional como protector de las autonomías provinciales al rechazar el pedido de intervención, es importante destacar que González seguía entendiendo el problema de la autonomía política en los mismos términos. Al sostener que la autonomía no correspondía al pueblo de una provincia, sino sólo a ésta en calidad de persona jurídica de una naturaleza diferente, González parecía reafirmar su conceptualización de la autonomía política. Dicho en otros términos, esta última sólo podía ser reconocida si existía un cuerpo político capaz de asumir esa facultad. Para González resultaba claro que las provincias argentinas respondían a esa situación y que por lo tanto justificaban ampliamente su condición autónoma. Aunque el ministro no se refirió a los Territorios

en esa oportunidad, no parece equivocado inferir que su opinión no había variado demasiado al cambiar el siglo. Sin dejar de ser contemplados como provincias futuras, los Territorios seguían siendo vistos como meros espacios que, aún conteniendo una cantidad variable de población, no podían dar cuenta de la existencia en su interior de un cuerpo político que justificara su elevación a la condición de estados autónomos.

Este apretado recorrido por las miradas que algunas figuras relevantes en el campo del derecho constitucional tenían sobre los Territorios permite advertir que la forma de concebir el problema del acceso de éstos a la autonomía política difería marcadamente, ya hacia fines del siglo XIX, del criterio consagrado en la ley 1.532. De esta manera, pese a que la cantidad de población se mantuvo como el único requisito formal para la transformación de un Territorio en provincia, los juicios que los especialistas elaboraron acerca de la autonomía política y sus condiciones de posibilidad tendieron a establecer entre aquellas voces autorizadas cierto consenso acerca de la inconveniencia de aquella fórmula. Aun con sus matices, las opiniones de figuras de amplia influencia en el derecho constitucional como Estrada, López o González cuestionaron como inválida la presunción de que la sola cantidad de habitantes bastase para reconocer en ella una entidad capaz de disfrutar de autonomía política. Así, al comenzar el siglo XX y pese a la inmutabilidad de la normativa, el problema de las condiciones para el otorgamiento de autonomía a los Territorios quedó planteado en unos términos diferentes a los que prescribía la letra de la ley.

La riqueza del Territorio como derecho a la autonomía

Esas reformulaciones parecen haber calado hondo inclusive en los propios escenarios territoriales. Al iniciarse el siglo pasado, algunos Territorios habían alcanzado la cantidad de habitantes exigida por la ley para su transformación en provincias. Este era en particular el caso de La Pampa,⁶ donde las voces favorables a la autonomía comenzaron a cobrar notoriedad a partir de una publicación del Boletín Demográfico Argentino de diciembre de 1906, en la que se calculaba que el Territorio contaba con 60.806 habitantes. Pero si el requisito de población exigido por la ley 1.532 aparecía así satisfecho –cierto que por un margen reducido-, no era ese el único argumento en el que los partidarios de la provincialización buscaban fundamentar su reclamo de autonomía.

⁶ Si bien en la documentación analizada se daba a ese Territorio el nombre de Pampa Central, a los efectos de evitar confusiones aquí se mantiene la denominación de la actual provincia de La Pampa, ya que se trata de la misma unidad espacial.

Como se sostenía desde el periódico *La Capital*, el reconocimiento oficial de que La Pampa contaba con más de sesenta mil habitantes implicaba que no podía haber objeción alguna a la demanda de autonomía. Pero desde el diario se encontraba necesario subrayar además que “hay otros fundamentos que agregar a los de orden legal” y con ello se refería a “los fundamentos de orden práctico y positivo, aquellos que demuestran la capacidad económica de La Pampa, que le garante poder desenvolverse dentro de sus propios recursos en el gobierno autónomo.”⁷

Unos días más tarde, el periódico volvía a insistir en el argumento al señalar que “la razón fundamental para pretender que sea declarada provincia autónoma La Pampa, es la valorización á que han llegado sus tierras y á la importancia de los capitales radicados en la explotación de sus industrias y comercio”.⁸ Si el volumen de riquezas de La Pampa era esgrimido como principal fundamento porque mostraba que era viable su transformación en provincia, esto implicaba aceptar al mismo tiempo que no todos los Territorios que alcanzaran la población exigida por la ley se encontrarían en condiciones de sostener materialmente su autonomía. “Inútil es que se pretenda, como antaño”, se señalaba, “involucrar a la Pampa en el block de los otros territorios nacionales.”⁹ Las riquezas que el Territorio exhibía como producto del trabajo de sus pobladores, evidenciadas según los periódicos locales en una cifra cercana a las 900.000 hectáreas bajo cultivo,¹⁰ llevaban a los partidarios de la autonomía a sostener que La Pampa ya no podía ser mantenida bajo la dependencia del gobierno nacional. Esto resultaba a sus ojos tanto más evidente cuanto que para entonces La Pampa registraba una población superior a la provincia de Jujuy y unos niveles de crecimiento económico más elevados que los de varias provincias.

Pero si la prosperidad económica del Territorio no constituía un horizonte futuro sino su presente concreto, ¿qué resultados esperaban obtener los sectores autonomistas de la elevación de La Pampa a la condición de provincia? Desde la perspectiva de los partidarios de la autonomía, la provincialización daría a La Pampa los instrumentos necesarios para producir mejoras en los establecimientos educativos y sanitarios, en los caminos y las comunicaciones y, en general, permitiría alcanzar “manifestaciones prácticas de la civilización, a las que nunca llegaremos en otra forma que en la vida autónoma, consagrada por nuestra carta constitucional [...] para obtener todo esto, la

⁷ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 925, 25 de agosto de 1907.

⁸ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 926, 28 de agosto de 1907.

⁹ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 930, 6 de septiembre de 1907.

¹⁰ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 934, 15 de septiembre de 1907.

Pampa no necesita mas que disponer de sus propios recursos.”¹¹ Para estos sectores, que según algunos trabajos contemplaban la autonomía como solución a todos los problemas del Territorio (Etchenique, 2001: 54), la transformación de La Pampa en la decimoquinta provincia argentina implicaría poner término a la expoliación de recursos que llevaba adelante el gobierno nacional.

En septiembre de 1907, algunos vecinos de la localidad de Santa Rosa, capital del Territorio, empezaron a mantener reuniones con el propósito declarado de trabajar “en pro de la evolución política del territorio, de acuerdo con lo que estatuye la ley orgánica y amparados por los derechos que se tienen conquistados con el trabajo y el esfuerzo de nuestros pobladores.”¹² Para avanzar en tal objetivo, se convocó a una asamblea de la que debía surgir una comisión central que tuviera por función llevar adelante las acciones tendientes a obtener el reconocimiento de autonomía por parte de los poderes públicos. Dicha reunión tuvo lugar el 20 de noviembre del mismo año y en la misma se creó el Comité Pro-Autonomía Pampa, quedando la presidencia del organismo en manos del juez Miguel R. Duarte. Al día siguiente, una nueva reunión en la que participó también Diego González, gobernador de La Pampa y de opinión favorable a la provincialización, se lanzó una convocatoria para celebrar una convención territorial tres días más tarde. El propósito de esta iniciativa consistía en designar a los miembros de una comisión especial en la Capital Federal, que aprovechando la mayor proximidad con funcionarios y legisladores nacionales, pudiera impulsar con más eficacia el reconocimiento de autonomía a La Pampa. Sin embargo, la propuesta no obtuvo el respaldo de la mayoría de los delegados, que no veía con entusiasmo la posibilidad de delegar las gestiones autonomistas en una comisión de personas que consideraban ajenas al Territorio.

Por motivos que razones de espacio impiden desarrollar aquí, se produjo una ruptura entre quienes habían apoyado la creación del Comité, lo que condujo a algunos sectores a objetar no sólo la representatividad de éste sino a también a criticar la posibilidad de la provincialización.¹³ Lo que resulta significativo es que para aquellos que rechazaban la

¹¹ *La Capital* (Santa Rosa,), año XV, n° 928, 1° de septiembre de 1907.

¹² *La Pampa Moderna* (Santa Rosa), 12 de septiembre de 1907. Cit. en (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 106).

¹³ Según (Orizaola Roldán, 1933-1934a), uno de los primeros historiadores del provincialismo pampeano –y también parte activa en los grupos autonomistas de las décadas posteriores-, el rechazo a la provincialización provenía de los sectores terratenientes, a los que presuntamente no convenía una medida semejante. Más recientemente, la misma lectura ha sido realizada por (Etchenique, 2001) al considerar que fueron sobre todo esos sectores, nucleados en torno a la Sociedad Rural local, quienes ejercieron la oposición más fuerte a la demanda de autonomía.

autonomía para el Territorio, el argumento descansaba en los efectos negativos que esa transformación acarrearía para la prosperidad de La Pampa. Esta era, entre otras, la postura del periódico *La Pampa Moderna*, desde donde se señalaba que la causa provincialista era en realidad sostenida por una “minoría microscópica” y que, frente a éstos, “hombres vinculados estrechamente al progreso y desarrollo de la Pampa han visto sin mayores esfuerzos las ventajas del gran paso a darse y no han querido ser ellos co-autores de una obra si bien que, justa políticamente considerada, [es] desastrosa y contraproducente económicamente vista”.¹⁴ Estas polémicas llevaron en 1908 al Comité Pro-Autonomía a moderar su reclamo de provincialización y, sin abandonarlo por completo, a inscribir su estrategia en un camino gradual que debía contemplar como etapa previa el funcionamiento de la legislatura territorial que preveía la ley 1.532.¹⁵ Ese mismo año, Adrián C. Escobar, diputado demócrata por la provincia de Buenos Aires, presentó un proyecto de ley que establecía la provincialización de La Pampa. La iniciativa despertó numerosas críticas en la prensa –tanto nacional como territorial-, que apuntaban a señalar como inconveniente la concesión de autonomía para un Territorio que no se encontraba todavía preparado para esa transformación. Finalmente, el proyecto no contó con respaldo parlamentario y no se tradujo en ningún cambio para La Pampa.

Durante los años siguientes, los sectores autonomistas nucleados en torno al Comité Pro-Autonomía, insistirían en los mismos argumentos señalados más arriba. Esto es, en poner de manifiesto la cantidad de población del Territorio pero sobre todo resaltar la capacidad económica con la que éste contaba para sostener su condición autonómica.¹⁶ Sin embargo, la radicalidad de los planteos iniciales iría disminuyendo hasta contemplar inclusive la posibilidad de aceptar soluciones intermedias. Así, la Comisión del Centenario organizada en La Pampa bajo la presidencia del nuevo gobernador, Felipe Centeno, expresó su apoyo a las gestiones provincialistas del Comité Pro Autonomía, facultando a algunos de los miembros de la primera para atraer la opinión de los

¹⁴ *La Pampa Moderna* (Santa Rosa), 3 de diciembre de 1907. Cit. en (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 128).

¹⁵ Cabe recordar que según dicha ley podrían constituirse legislaturas en los Territorios que alcanzaran una población de treinta mil habitantes comprobados por censos. Estos cambios llevaron eventualmente a que se produjeran divisiones entre los sectores autonomistas. Acerca de ello (Etchenique, 2001)

¹⁶ En 1909, el Comité Pro Autonomía envió un telegrama a La Prensa en el que mencionaba que, además de contar con ochenta mil habitantes, el Territorio tenía una renta de \$ 2.500.000 anuales -de los cuales el gobierno nacional sólo destinaba \$400.000 a La Pampa-, que había alrededor de 10.000.000 de cabezas de ganado y 1.000.000 de hectáreas cultivadas, lo que colocaba al distrito en el tercer y segundo lugar del país en cada uno de esos rubros (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 162).

integrantes de la Comisión Nacional del Centenario. Sin renunciar a esa demanda, se planteó como aceptable la posibilidad de obtener la sanción de una ley que ordenara que el 80% de las rentas producidas por el Territorio quedaran en el mismo para atender al desarrollo de sus servicios públicos (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 164).¹⁷ Ninguna de esas iniciativas logró tener éxito.

Los sectores autonomistas volvieron cobrar fuerza en 1914, con la creación de la Junta Central de la Pampa Provincia. Encabezados por Pedro O. Luro, anterior diputado por la Capital Federal y además gran propietario de tierras en La Pampa, desplegaron en los años siguientes una intensa actividad. Es importante destacar que para esa fecha ya se conocían los resultados del Censo de Territorios Nacionales practicado en 1912, que había arrojado para La Pampa una cifra de 88.683 habitantes, lo que superaba ampliamente la cantidad de población exigida por la ley 1.532.¹⁸ Sin más expectativa que la de ver confirmada esa situación en el Censo Nacional que se realizó en 1914 –y que finalmente establecería en 101.338 la cantidad de habitantes de La Pampa-,¹⁹ los sectores favorables a la autonomía parecían contar con importantes elementos de respaldo a sus reclamos.

Entre las iniciativas que la Junta desarrolló en el Territorio destacaron la realización de giras lideradas por Luro y la fundación de comités en diferentes localidades pampeanas. No menos relevante fueron las acciones que la Junta llevó adelante en la Capital Federal, a través de actos públicos y conferencias, buscando de esa forma concitar la atención de los principales periódicos y procurando ganar respaldos favorables a la provincialización. Pero una vez más el discurso de la Junta no se limitó a indicar que La Pampa había cumplido holgadamente el requisito demográfico establecido por las normativas para aspirar a su autonomía. Uno de los pilares en las argumentaciones de los autonomistas seguía siendo el de la capacidad económica de La Pampa, respecto de

¹⁷ Además de esto, la propuesta aceptaba también la obtención de representación parlamentaria y la formación de una legislatura territorial.

¹⁸ Debido a las dificultades que implicaba la realización de los censos en las regiones más alejadas de las principales localidades del Territorio, algunos observadores entendían que la cifra contenía un nivel importante de subregistro. De esto eran conscientes los propios responsables del censo, que para La Pampa ofrecían también un cálculo de la “población real” que alcanzaba los 94.889 habitantes. República Argentina, *Censo de población de los Territorios Nacionales 1912*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1914, cit. en (Vapñarsky, 1983: 42).

¹⁹ La diferencia que se advierte entre las cifras de ambos censos, separadas apenas por dos años, no deriva exclusivamente del rápido crecimiento demográfico que La Pampa mostraba en esos años, sino también de los problemas de subregistro señalados en la nota anterior. Cabe destacar que el censo de 1914 colocó a Misiones como el segundo Territorio más poblado -con 53.563 habitantes-, lo que sugería que no pasarían muchos años hasta que este último llegara al número requerido para aspirar a la provincialización. República Argentina, *Censo de población de los Territorios Nacionales 1912*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1914, cit. en (Vapñarsky, 1983: 42).

la cual se indicaba que no sólo permitiría solventar los gastos presupuestarios sino que además superaba a la de muchas provincias. En la carta que Luro dirigió al Vicepresidente Victorino de la Plaza, en febrero de 1914, el reclamo de autonomía buscaba hacerse fuerte a partir de las capacidades económicas:

“Teniendo la Pampa tiene ya, más de 1.500.000 hectáreas de cereales, aparte de sus 400.000 hectáreas de alfalfares, sus progresos se intensificarían en la misma proporción en que hubiera crecido su personalidad. Sus rentas por más de 3.000.000 de pesos constituirían la sangre de su propio organismo, privado hasta hoy en sus cuatro quintas partes de influjo tan vital; con ellas habrá de alcanzar un desarrollo considerable dado el inmenso campo que ofrece al trabajo y a los modernos métodos culturales sus 14.500.000 hectáreas aptas en su mayor parte para la producción agrícola y la explotación combinada de los ganaderos y los granos. Su capital actual en tierras, ganados, instalaciones, máquinas y útiles rurales, inventariado en el último censo agropecuarios, excede de 200.000.000 de pesos moneda nacional” (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 214).

En la conferencia sobre La Pampa que dictó en el Ateneo Nacional en diciembre de 1914, Luro volvía a referirse a los progresos económicos del Territorio como “un hecho salta desde el primer momento a los ojos en el estudio de la complejidad económica de la Pampa y le asegura un desenvolvimiento sólido y equilibrado.”²⁰ Estos argumentos no eran sostenidos exclusivamente por el líder de la Junta Central, sino que parecen haber estado firmemente instalados en otros miembros del movimiento autonomista y, en tal sentido, puede decirse que daban cuenta de la importancia que para estos sectores revestía la cuestión de las capacidades económicas como habilitantes de la autonomía.²¹ Por ejemplo, en un petitorio enviado en 1917 a Mariano Demaría, Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, un grupo de vecinos de la localidad pampeana de Uruburu reclamaba que el Congreso diera lugar a la provincialización de La Pampa, pero sin limitarse a señalar los requisitos de la ley 1.532, sino planteando la necesidad de “que esa Honorable Cámara nos acuerde la autonomía que corresponde a todo territorio

²⁰ *La Prensa*, 12 de diciembre de 1914. Cit. en (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 255).

²¹ Al regresar a Santa Rosa tras haber integrado la comitiva que acompañó a Luro, Alfredo Forchieri brindó a un periódico local sus impresiones acerca del viaje a la Capital Federal y la conferencia en el Ateneo Nacional. Los comentarios de Forchieri apuntaban a subrayar, aún con más detalle que el propio Luro, la importancia que mostraba La Pampa en una serie de indicadores que iban desde la superficie cultivada y las cabezas de ganado, la extensión de la red ferroviaria y los montos de los giros producidos por la sucursal del Banco de la Nación. *La Capital* (Santa Rosa), año XXII, n° 3.869, 17 de diciembre de 1914.

capaz de sostenerse con sus legítimos y propios esfuerzos.”²² Inclusive para los autonomistas más entusiastas, la provincialización del Territorio no parecía poder fundarse exclusivamente en la cantidad de habitantes.

Críticas de las capacidades económicas

Pero no todas las voces acompañaban al renovado movimiento provincialista. Las críticas más sistemáticas apuntaban a señalar los perjuicios que presuntamente la autonomía iba a generar sobre la vida económica del Territorio, cuyo formidable crecimiento era asignado en esas lecturas a la liberalidad con la que habían podido desenvolverse las fuerzas productivas.²³ Por otro lado, la perspectiva de la provincialización conllevaba la creación de nuevas estructuras administrativas en las que algunos veían un terreno especialmente propicio para la proliferación de funcionarios venales y de políticos lanzados a la caza de cargos públicos. Desde las filas del Partido Unitario, que rechazaba el federalismo como forma de organización política del país, se postulaba la necesidad de “salvar a la Pampa de la anarquía política y del desorden económico e institucional en que se desenvuelven las provincias argentinas”.²⁴ Conforme con este objetivo, hacia 1915 el Partido Unitario se abocó a la formación de comités en distintas localidades del Territorio y a ganar espacios en la prensa porteña, como lo hizo por ejemplo a través de las páginas de *La Gaceta* de Buenos Aires. En enero de 1915, desde este periódico se afirmaba que “el comercio y la industria de La Pampa no quieren saber nada con la metamorfosis que se propicia por los advenedizos; tiemblan ante la perspectiva horrorosa del parásito caratulado de funcionario administrativo, llegado al mayor número para entorpecerlo todo y dificultar el desenvolvimiento económico y educacional”.²⁵ Según un periódico pampeano, las objeciones que *La Nación* planteaba contra el provincialismo pampeano –que el gobierno autónomo se vería afectado por las rencillas políticas, que la nueva provincia sería también sometida a las intervenciones federales, entre otros puntos- se reducían

²² *La Capital* (Santa Rosa), año XXV, n° 5410, 8 de julio de 1917.

²³ Pese a que no da cuenta de la fuente en la que se basa, (Etchenique, 2001: 48) cita una declaración de los sectores contrarios a la provincialización en la que éstos expresaban que “el secreto y la base del progreso sorprendente de La Pampa es precisamente la falta de esos impuestos, lo que hace que los productores sólo trabajen para sí, sin tener ese socio industrial que se llama gobierno, que sólo va a las ganancias.”

²⁴ *La Capital* (Santa Rosa), año XXII, n° 3.869, 17 de diciembre de 1914.

²⁵ *La Gaceta*, 2 de enero de 1915. Cit. en (Ávalos, 1915: 18).

finalmente a que ese prestigioso diario se había dejado seducir por la engañosa retórica del Partido Unitario.²⁶

Pero también el Partido Socialista planteó sus reservas con relación al movimiento encabezado por Luro, poniendo por un lado en duda que las banderas de éste correspondieran realmente a los anhelos de la población del Territorio y, por otro, entendiendo que la verdadera autonomía radicaba en el fortalecimiento del régimen municipal. En sintonía con la postura oficial del partido a nivel nacional, el socialismo pampeano promovía la municipalización de los servicios públicos y el respeto a las autonomías comunales (Valencia, 2008), con frecuencia intervenidas por el gobierno territorial y muchas veces postergadas en su constitución formal.²⁷ En el municipio como escuela cívica y en el desarrollo del cooperativismo, el socialismo depositaba la posibilidad de avanzar en la educación política de la población territorial, que consideraba necesariamente previa a cualquier cambio institucional para La Pampa. Según se expresaba desde el periódico del Centro Socialista de Santa Rosa en respuesta a los planteos del autonomismo pampeano, “antes que números siempre sospechosos; antes que estadísticas y cuadros comparativos discutibles, deseáramos y extrañamos el espectáculo (sic) de un pueblo verdaderamente encariñado de su municipalidad”.²⁸ Desde esta perspectiva, que entendía primero necesario elevar la capacidad política del pueblo,²⁹ la provincialización estaba lejos de constituir una preocupación para los socialistas pampeanos y de hecho fue notoriamente escasa la atención que prestaron al asunto, por ejemplo, en las páginas de sus periódicos.

Pero no fue sólo en el escenario pampeano donde los argumentos del autonomismo encontraron resistencias. Algunos reconocidos especialistas en derecho constitucional plantearon también sus objeciones a las demandas de los sectores provincialistas encabezados por Luro. La problemática de la incorporación de los Territorios al régimen federal cobró un renovado vigor para los constitucionalistas en la medida que parecía acercarse la primera provincialización, dado el crecimiento demográfico que

²⁶ *La Capital* (Santa Rosa), año XXV, n° 5427, 29 de julio de 1917.

²⁷ En lo relativo al régimen municipal, la ley 1.532 preveía la formación de gobiernos municipales autónomos en todas las localidades que contaran con al menos mil habitantes domiciliados en su ejido. De manera similar a lo sucedido en otros Territorios (Gallucci, 2006), varias localidades pampeanas vieron aplazada la formación de sus municipalidades pese a registrar cifras aún más elevadas de población (Moroni y otros, 2008). Aunque para la gran parte de la historiografía sobre Territorios esto ejemplificaba la vocación de control que los gobiernos territoriales sobre los ámbitos municipales, en otros estudios hemos sugerido la posibilidad de que el problema de la formación de gobiernos locales autónomos respondiera también a factores más complejos (Gallucci, 2011).

²⁸ *Germinal* (Santa Rosa), año II, n° 13, 20 de septiembre de 1915.

²⁹ *Germinal* (Santa Rosa), año II, n° 21, 24 de noviembre de 1915.

para entonces mostraba La Pampa. Como se ha mostrado más atrás, el asunto había sido tratado con anterioridad por los especialistas en ese campo del derecho, pero sólo había despertado una atención secundaria y no fue sino frente a esa circunstancia más concreta que las discusiones doctrinarias fueron adquiriendo un cariz más definido. En cuanto a esto cabe destacar la figura de Ángel Ávalos, no sólo por el hecho de que sus estudios se contaron entre los más destacados de los dedicados a los Territorios Nacionales, sino también porque confrontó en forma explícita los argumentos de quienes desde La Pampa comenzaron a demandar la provincialización. Es relevante advertir que su posición ante el asunto no iba en la misma dirección que la opinión de otros constitucionalistas de la época que, como Agustín de Vedia (1909), se limitaban a señalar que, al cumplir las condiciones de población pautadas en la ley, los Territorios obtenían el derecho a la autonomía. Ávalos consideraba, en cambio, que la cantidad de población no podía de ningún modo constituir un requisito habilitante para la autonomía política.

Más allá de esas diferencias, es importante advertir que Ávalos retomaba en su crítica el argumento de la capacidad económica de los Territorios, pero no para fundamentar en ella el derecho a la autonomía –como hacían los provincialistas- sino para desecharlo como insuficiente. Para Ávalos, la capacidad económica era apenas “un antecedente recomendable” que podía informar acerca del progreso alcanzado por un determinado Territorio, pero para él se trataba de una condición “no habilitante, *por sí*, para la declaratoria de la autonomía” (Ávalos, 1915: 26).³⁰ Ninguna cantidad, ya fuera la de habitantes, la de recaudación fiscal o la de producción en general, podía ser tomada como condición que justificara por sí sola la elevación de un Territorio a provincia. De acuerdo a su criterio, la posibilidad de llevar adelante una transformación como esa dependía de que se tuvieran en cuenta otros factores y condiciones. Entre ellas Ávalos colocaba en un lugar privilegiado la formación y el funcionamiento efectivo de las legislaturas que la ley 1.532 contemplaba para los Territorios que alcanzaran la cantidad de treinta mil habitantes. Si en este caso el criterio cuantitativo le parecía aceptable, era sólo porque servía de instrumento a la creación de un organismo que debía preparar gradualmente a la población del Territorio para las vicisitudes del gobierno autónomo

³⁰ De allí que Ávalos encontrara impracticable la idea de determinar la autonomía por la capacidad económica: varias de las provincias argentinas se mostraban sumamente precarias en cuanto a sus recursos materiales, pero no podían ser privadas de su autonomía porque “sí tienen ‘medios’ y ‘opinión eficiente’ para su gobierno propio” (Ávalos, 1915: 30).

(Ávalos, 1915: 7). La inexistencia de esas legislaturas invalidaba cualquier reclamo de autonomía por resultar, en su parecer, completamente prematuro.

Pero aún imaginando que La Pampa hubiera cumplido ese paso previo a la posibilidad misma de la autonomía, Ávalos encontraba insuficientes los argumentos de quienes buscaban fundamentar la demanda de provincialización en las capacidades económicas del Territorio:

“...suponiendo que en el pasado, contrariamente a la realidad, se hubiesen cumplido en número prudencial de años, los preceptos relativos a la Legislatura Territorial, -¿tiene el pueblo de La Pampa la preparación necesaria para regir correctamente sus propios destinos; hay en su ambiente los elementos materiales y morales que puedan hacer fácil y hasta posible el desenvolvimiento de la vida autónoma?

Pensamos que los partidarios de la provincialización no lo han demostrado, cuando sólo han apilado grandes números de hectáreas de terrenos cultivados, y la cifra de la población territorial que excede ya de 100.000 habitantes.” (Ávalos, 1915: 10)

La razón por la que Ávalos consideraba insuficientes los títulos esgrimidos por los provincialistas pampeanos puede ser resumida en una idea muy precisa: ninguna cantidad podía constituir fundamento suficiente para alegar un derecho a la autonomía. Esta condición, que correspondía exclusivamente a esas personas jurídicas y morales que eran las provincias, sólo podía ser obtenida por los Territorios recién cuando merced a su evolución social alcanzaran de hecho el carácter de cuerpos sociales capaces de asumir el estado de autonomía. A esto agregaba la necesidad de evitar el surgimiento de nuevas provincias de dudosa autonomía –como consideraba era el caso de muchas de las nacidas al calor de las convulsiones políticas del siglo XIX-, y por tal motivo veía en los Territorios la posibilidad de diseñar más racionalmente el régimen federal:

“...las nuevas Provincias de la Unión Argentina en el siglo XX deben surgir como un efecto bien determinado de las leyes políticas y un fruto maduro de las fuerzas sociales, y no como un organismo de vida precaria, o por obra de la violencia, como algunas de nuestras antiguas Provincias, surgidas entre la vorágine de las convulsiones civiles.” (Ávalos, 1915: 10)

A partir de estas consideraciones, Ávalos se oponía abiertamente a los partidarios de la provincialización de La Pampa al sostener que la autonomía no resultaba ni justificada

ni conveniente para aquel Territorio. Frente a quienes calificaban el mantenimiento de ese estatus territorial como una desviación de los preceptos de la ley, Ávalos expresaba en cambio que “la *desviación* consistiría en declarar en la actualidad la autonomía del Territorio, cuando se oponen a ello la condición social del mismo, la Ley, la Constitución y la verdadera doctrina política” (Ávalos, 1915: 24).³¹ Toda una conjunción de elementos que indicaba otras tantas condiciones juzgadas necesarias para proceder en la autonomización de los Territorios. Todavía más, dado que esos espacios eran invenciones del Estado nacional, constituían entidades pasibles de nuevas divisiones debido a su carencia de autonomía. Los Territorios representaban para Ávalos extensiones que, de efectuarse una redefinición de sus respectivos límites, permitirían echar las bases para un fortalecimiento del sistema federal al propender a la multiplicación de las provincias. Estos razonamientos lo llevaron a aprobar la idea – pero a criticar su instrumentación– que impulsó el Ejecutivo nacional en 1914, al proponer una reforma de la ley 1.532 que entre otros puntos establecía la partición de algunos Territorios para la formación de otros de menor superficie.³²

Para los autonomistas pampeanos ninguna de estas objeciones resultaba válida. Mientras algunos observadores negaban “que el Territorio encierre todos los factores sociales que determinen o tiendan a facilitar de una manera inminente el hecho auspicioso de la autonomía federal” (Ávalos, 1915: 6), los provincialistas continuaron insistiendo en “las fuentes de riqueza de aquella zona, el desarrollo creciente de sus industrias y el arraigo cada vez mayor de su comercio”³³ como indicadores de que había llegado el momento de otorgar autonomía a La Pampa. Por otro lado, las acciones de opositores como los nucleados en el Partido Unitario eran desacreditadas como irrelevantes por su escasa capacidad de movilización, sobre lo cual ironizaban los periódicos locales partidarios de la autonomía.³⁴ No obstante, los cuestionamientos a los argumentos de los provincialistas y la existencia de grupos que, aun minoritarios, expresaban en el Territorio desacuerdos acerca de la conveniencia de la autonomía, no

³¹ El destacado pertenece al original.

³² Según Ávalos, aunque la iniciativa era buena, debía ser encarada de una forma más decidida. En su opinión, las diez gobernaciones existentes debían ser redelimitadas hasta llegar al número de veintidós Territorios que ofrecerían condiciones mucho más propicias para su transformación en provincias autónomas (Ávalos, 1915: 27). En particular, con relación a La Pampa, proponía su fragmentación en dos nuevas unidades tomando el paralelo 37 como línea divisoria.

³³ *La Autonomía* (Santa Rosa), año VII, n° 1.225, 12 de enero de 1915.

³⁴ Al comentar un acto del Partido Unitario celebrado en la capital del Territorio, un periódico señalaba que el conferencista principal había dado su discurso “ante cuatro personas del pueblo y otros tantos agentes de policía. Los adeptos de la agrupación aumentan, pues, de modo considerable...” *La Capital* (Santa Rosa), año XXII, n° 3872, 20 de diciembre de 1914.

parecen haber sido tan irrelevantes. Sus planteos fueron, por ejemplo, recogidos por el propio Luro al expresar públicamente en 1914 el compromiso de que a partir de la provincialización de La Pampa, los impuestos se mantendrían sin modificaciones de ningún orden por un período de diez años (Orizaola Roldán, 1933-1934a: 231). Sin embargo, pese a las gestiones de los autonomistas, su expectativa de ver a La Pampa convertida en provincia en 1916 no se concretó y supuso un duro revés para el movimiento conducido por Luro.

La “politiquería” parásita del progreso

El año 1916 no sólo implicó una nueva frustración para los autonomistas que vieron pasar otro Centenario sin que el Territorio pampeano fuera convertido en provincia. Ese año asumió la presidencia de la nación el líder radical Hipólito Yrigoyen, cuya llegada al gobierno fue contemplada por los simpatizantes de la autonomía de La Pampa como una nueva oportunidad para el planteo de sus demandas. La organización de la Unión Cívica Radical (UCR) en La Pampa, también en 1916, implicó un nuevo aliento al autonomismo ya que los miembros de dicho partido se inclinaron mayormente a apoyar la provincialización del Territorio, entendiendo que el presidente estaba igualmente convencido de esa necesidad.³⁵ El primer gesto fuerte de Yrigoyen en ese sentido se produjo recién en agosto de 1919, cuando envió al Congreso un proyecto de ley por el que el Territorio de La Pampa era convertido en provincia. Si bien algunos estudios han visto en el apoyo del líder radical a la autonomía pampeana una expresión de integración “populista” opuesta a la exclusión oligárquica que pesaba sobre los Territorios (Barros, 2007), parece necesario matizar esa interpretación en cuanto se advierte que los argumentos del yrigoyenismo no diferían completamente de los analizados en las secciones anteriores. La propuesta de transformar a La Pampa en provincia no se fundaba en el cumplimiento de los requisitos demográficos establecidos en la ley 1.532, sino en la presunción de que ese Territorio había satisfecho otras condiciones para acceder a la autonomía. En los considerandos del proyecto se apuntaba especialmente al grado de progreso económico y político alcanzado por el Territorio. Eran esos los factores que en la mirada oficial ponían a La Pampa en un lugar bien diferente al de “otros territorios [que] han alcanzado también ese número de población pero carecen de las demás condiciones fijadas por la Ley”.³⁶ Así, la concesión de

³⁵ *La Capital* (Santa Rosa), año XXV, n° 5423, 25 de julio de 1917.

³⁶ DSCD, 13 de agosto de 1919, cit. en (Orizaola Roldán, 1933-1934b: 93).

autonomía a La Pampa no derivaba del cumplimiento de una regla válida para todos – por caso, el criterio demográfico establecido en la ley 1.532-, sino que descansaba en la evaluación de elementos no establecidos en la letra de la ley pero que dimanaban de las interpretaciones que en los años previos se habían elaborado en torno a aquélla. Los mismos argumentos fueron desplegados algunos meses más tarde por el Ejecutivo nacional para proponer la provincialización del Territorio de Misiones. En 1921, Yrigoyen volvería a insistir en la propuesta de provincializar a los dos Territorios destacando, además de los progresos de su cultura pública, el de “las industrias y el comercio que en ellos se desenvuelven en plena prosperidad”³⁷ como títulos habilitantes para acceder a la autonomía política. No obstante, la elevación de La Pampa y de Misiones a la condición de provincias no tuvo lugar. Sin intentar explorar las razones que permitirían entender el fracaso de esas propuestas, lo que cabe destacar aquí es que el yrigoyenismo parecía suscribir la idea de que el progreso económico constituía un factor más decisivo que la sola cantidad de población para conceder autonomía a un Territorio determinado.

Esas consideraciones eran compartidas al menos por una parte de los legisladores de la UCR. En 1921, un grupo de diputados radicales elaboró un proyecto de ley por el que se creaba la provincia de La Pampa. Además de la cantidad de población y del grado de educación cívica de la misma, los diputados resaltaban las capacidades económicas del Territorio como sustento de su futura autonomía. En referencia a La Pampa, Francisco Riú, uno de los autores de la propuesta, retomaba en su argumentación un viejo tópico de los debates sobre el federalismo argentino:

“Si su capacidad económica para vivir y progresar holgadamente con sus propios recursos, no se discute, ¿cómo discutirle la capacidad política? La capacidad económica y la capacidad política son conceptos equivalentes. Están íntimamente ligados en el desarrollo social de un pueblo de tal manera, que sin la independencia económica, la libertad política es ambiciosa construcción de estadistas ilusos.”³⁸

El proyecto de los diputados radicales conoció el mismo destino que el de otras propuestas consistentes en la conversión de ciertos Territorios en provincias: no fue aprobado por el Congreso (Linares Quintana, 1937). Es posible pensar que no todos los legisladores compartieran la idea de Riú acerca de que la capacidad económica y la

³⁷ DSCD, 14 de julio de 1921, cit. en (Orizaola Roldán, 1933-1934b: 95).

³⁸ DSCD, 31 de agosto de 1921, cit. en (Orizaola Roldán, 1933-1934b: 101).

capacidad política fueran conceptos equivalentes. Si, como se ha visto, en importantes círculos de opinión se entendía que la capacidad económica era un requisito necesario de la capacidad política –sin el cual esta última se mostraba inexistente en los hechos–, la capacidad económica no parecía ser por sí sola una condición suficiente para que le fuera reconocida la capacidad política a una unidad territorial determinada.

Como fuera, los fracasos de esas propuestas condujeron a los partidarios de la autonomía a explicar tales resultados como consecuencia de los trabajos de ciertos sectores que, según suponían, rechazaban la provincialización porque una transformación semejante afectaría a sus intereses económicos. La economía parecía ofrecer una vez más la clave para entender los avatares de la autonomía territorial. Para los partidarios de esta última, ya no se trataba simplemente de pensar a la economía como una condición necesaria para la obtención de esa calidad por parte de un Territorio; la economía pasaba a ser contemplada también como un campo poblado de intereses, los más poderosos de los cuales eran contrarios a la provincialización porque temían la pérdida de sus ventajas materiales. En particular, los grandes propietarios rurales eran visualizados como poderosos enemigos de la autonomía, que desplegaban todo el peso de sus relaciones personales y políticas para mover influencias que obstaculizaban la transformación de los Territorios en provincias.³⁹ El propio gobierno nacional era contemplado como un actor económicamente interesado en mantener la privación de autonomía para los territoriales, ya que esto le permitía alimentar sus maquinarias políticas con la distribución de cargos en los Territorios, que resultaban “villanamente explotados” por latifundistas y políticos porteños.⁴⁰ En la mirada de la prensa autonomista, la sujeción de estos últimos al control del Ejecutivo nacional hacía de esas gobernaciones un campo propicio para la instalación del “subalternaje administrativo” compuesto por quienes, sin escrúpulos de ninguna clase, buscaban hacerse en la Capital Federal de nombramientos para ocupar cargos públicos en los Territorios.⁴¹

Estos argumentos se encontraban tan firmemente arraigados en ciertos sectores de la opinión pública que inclusive eran asumidos por quienes realizaban ocasionales visitas a los Territorios con el propósito de estudiar la realidad de los mismos. A partir de la gira que realizó por La Pampa hacia 1918, el escritor W. Jaime Molins se mostraba enfático

³⁹ *La Capital* (Santa Rosa), año XXV, n° 5444, 19 de agosto de 1917.

⁴⁰ *La Autonomía* (Santa Rosa), año X, n° 1834, 23 de febrero de 1917.

⁴¹ *La Autonomía* (Santa Rosa), año X, n° 1837, 27 de febrero de 1917.

en su interpretación acerca de los obstáculos con los que en su mirada tropezaba la causa autonomista:

“Para la vieja feudalidad, esta autonomía gubernativa significaba que una revisión de valores materiales que pondría en evidencia el máximo de las ganancias sobre la base del mínimo de las contribuciones fiscales. [...] Los campos de la Pampa, cuya valuación territorial, no ha sufrido aparentemente modificaciones fundamentales desde muchos años hasta hoy, gravaría, por cierto, su contribución de acuerdo con su valorización. Y esto es, en suma, lo que no desean los terratenientes, para quienes el usufructo del predio está en la locación parcelaria, fuente cómoda de sus más seguros ingresos.”
(Molins, 1918: 397)

Mientras que los verdaderos productores, aquellos que habían impulsado el progreso efectivo del Territorio, eran según Molins partidarios de la autonomía porque ésta implicaría una mayor valuación de sus propiedades, la misma situación era en su opinión vivida como un perjuicio para los terratenientes –muchos de ellos absentistas radicados en la Capital Federal- que se limitaban a usufructuar la renta generada por sus propiedades. A esto agregaba que detrás de la negativa a conceder autonomía a La Pampa se escondían también los intereses de provincias habituadas a capear la pobreza de sus recursos con la obtención de subsidios del Tesoro nacional y el los gobiernos nacionales inclinados a sostener “el orfelinato de las provincias pobres” (Molins, 1918: 407). La situación se revelaba así en toda su injusticia, ya que la ausencia de autonomía económica de muchas de las provincias conspiraba contra los sobrados títulos a la autonomía política que su prosperidad económica otorgaba a La Pampa.

Pero como se ha visto más atrás, no eran exclusivamente los terratenientes quienes se oponían a la provincialización de los Territorios. Los miembros del Partido Socialista, tanto a nivel de su dirigencia nacional como de los adherentes con los que contaba en los propios Territorios, encontraban en la provincialización una estrategia impulsada por algunos grupos para hacerse de posiciones en la futura administración.⁴² La demanda de autonomía inmediata derivaba del deseo de ciertos sectores de acceder a cargos públicos, pero también del interés de los terratenientes que se verían beneficiados con el

⁴² Sobre ese punto, un periódico socialista pampeano comentaba: “tomando el hecho de que la Pampa fuera provincia indudablemente tendrían que crearse las legislaturas, juzgados y otras tantas secciones de la administración. Apercatemosnos [sic] de quienes auspician el movimiento: elementos, que en su mayoría anteponen las conveniencias personales ante los perjuicios que acarrearía a la colectividad”. *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 158, 14 de agosto de 1919.

incremento del valor de sus propiedades.⁴³ Sostenido en estos argumentos, el socialismo mantuvo una postura contraria a la transformación de los Territorios en provincias durante todo el período comprendido en este trabajo, entendiendo que era en realidad la autonomía de los municipios la que debía ser fortalecida porque ella constituía la verdadera base de la democracia. En ese sentido, las críticas de los socialistas no se limitaban a objetar a las dirigencias provincialistas, sino que también apuntaron a mostrar las contradicciones que veían en la defensa que el gobierno de Yrigoyen hacía del derecho de los Territorios a la autonomía, al mismo tiempo que sometía a las municipalidades existentes en ellos a intervenciones con las que buscaba afirmar el control partidario sobre los gobiernos comunales.⁴⁴ Las declaraciones del radicalismo a favor de la provincialización de La Pampa y de Misiones resultaban poco convincentes para los socialistas –sobre todo por la frecuencia con la que el gobierno radical apeló a la intervención federal-,⁴⁵ quienes además entendían que la autonomía provincial no constituía la apuesta más recomendable para los Territorios. Esa mirada crítica no se limitaba a cuestionar la conveniencia de la autonomía para los Territorios, sino que llegaba a tomar la forma de una lectura profundamente negativa del régimen federal, según la cual éste constituía una poderosa fuente de obstáculos al progreso general de la sociedad argentina.⁴⁶

No eran esas las únicas voces que cuestionaban la conveniencia de transformar a los Territorios en provincias, aún cuando se trataba de aquellos que habían superado la cantidad de población contemplada en la ley 1.532 y que en opinión de algunos reunían las condiciones económicas necesarias para sustentar esa transformación institucional. Entre los más extendidos argumentos contrarios a la provincialización se encontraba aquel que subrayaba que la obtención de autonomía implicaría ante todo un obstáculo al progreso económico del Territorio. La construcción de toda una nueva y más compleja burocracia administrativa implicaría una pesada carga sobre una economía territorial

⁴³ *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 158, 14 de agosto de 1919.

⁴⁴ *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 159, 21 de agosto de 1919.

⁴⁵ Desde el socialismo pampeano no se dudaba en calificar a los proyectos radicales de provincialización de La Pampa y de Misiones como “globos de ensayo con los cuales se distrae a la opinión no muy convencida por cierto de la eficacia gubernativa de la ‘regeneración’.” *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 30 de octubre de 1919.

⁴⁶ Un columnista del periódico socialista de Santa Rosa señalaba, como evidencias contrarias a la conveniencia de la provincialización, “el estado real en que se encuentran las catorce provincias argentinas, nos demuestra de una manera palmaria y terminante [...] que el sistema federal, para regir los destinos de un país no es el mejor medio para el máximun [sic] de progreso que puede adquirir debido a los numerosos obstáculos que se encuentran en la práctica para que la vida y desarrollo nacional sea uniforme y benefactor.” *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 158, 14 de agosto de 1919.

cuyo crecimiento era en buena medida atribuido a la liberalidad de las cargas fiscales. No muy diferente era la opinión de quienes preferían resaltar que la provincialización redundaría en una fuerte ampliación de los cargos públicos accesibles a través de la competencia política, lo que a su vez daría lugar a la multiplicación de dirigentes deseosos de ampliar sus maquinarias electorales a expensas de las arcas del nuevo estado.⁴⁷ El espectro de la “politiquería”, entendida como una forma degradada de política reducida a la compra de voluntades y de votos, constituía una imagen tanto más amenazante cuanto que muchos observadores le atribuían ser la causa de las convulsiones políticas por las que atravesaban varias provincias.⁴⁸ Según *Germinal*, el órgano de prensa del socialismo santarroceño, la provincialización de La Pampa implicaría cargar a la población con el “pesado farrago” de nuevos impuestos que exigiría un “ejército mayor de burócratas”.⁴⁹

Esa bravura de los pioneros era al mismo tiempo retratada como una fuerza que se volvía frágil frente a los apetitos incontenibles de los que hacían de la obtención de cargos públicos su modo de vida. Desde esta perspectiva, la autonomía traería inevitablemente consigo la “politiquería” cuyas consecuencias –siempre negativas– podían ser observadas en las distintas provincias. Si el yrigoyenismo representaba según ciertas opiniones la expresión patente de una política que consideraban basada en el caudillismo y la venalidad,⁵⁰ el hecho de que la bandera autonomista fuera levantada en los Territorios por esos sectores del radicalismo llevaba a muchos a creer que las aprehensiones que albergaban con relación a las consecuencias de la provincialización no parecieran infundadas. Frente al panorama que ofrecían las provincias, la inexistencia de una vida política autónoma –o en cualquier caso reducida al ámbito municipal– era vista por algunos como una situación que ponía a los Territorios en ventaja en su camino al progreso. El contraste entre provincias estancadas en su desarrollo económico y Territorios de formidable crecimiento demográfico y productivo –como era sobre todo el caso de La Pampa y, en menor medida, Misiones y Chaco–, era

⁴⁷ Estas prevenciones eran mantenidas inclusive por quienes entendían que la provincialización de La Pampa era un acto de justicia. Desde el vecino Territorio de Río Negro la propuesta que en aquel sentido impulsó el gobierno de Yrigoyen era saludada, no sin dejar de expresar “que la provincialización habrá de tropezar con serios inconvenientes. [...] Así que los viejos males de cuño colonial resurgirán, quizá más potentes. El caudillismo, con los fraudes y las violencias tendrán apropiado escenario en la novel provincia.” *Río Negro* (General Roca), año VII, n° 403, 28 de agosto de 1919.

⁴⁸ Descripciones profundamente negativas de los gobiernos de las provincias de Mendoza y de Buenos Aires en *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 167, 16 de octubre de 1919 y *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 168, 23 de octubre de 1919.

⁴⁹ *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 166, 9 de octubre de 1919.

⁵⁰ *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 164, 25 de septiembre de 1919.

utilizado para demostrar el acelerado progreso que podía alcanzarse en espacios libres del mal de la “politiquería”.

Pero para la mayor parte de esas posturas críticas, el régimen federal consagrado en la Constitución nacional no dejó de tener gravitación como horizonte futuro para los Territorios. Un caso particular era el de los socialistas, que -al menos en los años comprendidos en este estudio- rechazaban directamente el régimen federal y entendían que el único resultado del acceso de un Territorio a la autonomía consistiría en padecer los males de la “política criolla” indistintamente infligidos por el “régimen” como por la “causa”.⁵¹ Pero para quienes entendían que el federalismo estaba firmemente arraigado en las tradiciones políticas del país -y que por tanto era imposible de sustituir por un régimen de otro tipo-, las críticas hacia los partidarios de la provincialización apuntaban a cuestionar la conveniencia de una autonomía total e inmediata como la que estos últimos reclamaban.⁵² Según esa mirada, los Territorios debían transitar por un camino gradual hacia su transformación final en provincias autónomas y ese sendero era el que entendían preveía la ley 1.532 al contemplar la formación de las legislaturas. De esta manera, el funcionamiento de tales cuerpos deliberativos era considerado por muchos observadores como una instancia intermedia entre la autonomía plena y la dependencia del gobierno nacional. Por una parte, se entendía que la creación de las legislaturas daría a los Territorios una serie de instrumentos institucionales con los cuales podría lograrse que una mayor proporción de los recursos fiscales hasta entonces extraídos por el gobierno nacional se quedaran en cada Territorio y permitieran llevar adelante inversiones que alimentaran el progreso económico. Por otro lado, el mantenimiento del Ejecutivo territorial bajo la dependencia directa del gobierno nacional aparecía como una garantía de estabilidad para quienes temían la aparición de los males de la “politiquería”, ya que la ocupación de los puestos en la administración territorial permanecería ajena a la competencia política. Si todo ello resultaba un riesgo que en lo posible debía evitarse, la adopción de un camino gradual a la autonomía, representado en la instalación de las legislaturas territoriales, era juzgada como una fórmula que permitiría conjurar aquel peligro.

⁵¹ *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 166, 9 de octubre de 1919.

⁵² En Río Negro, el periódico del mismo nombre -por otro lado partidario de la autonomía gradual- expresaba su aprobación a los reclamos de los provincialistas pampeanos sin dejar de advertir que “tan pronto como sea declarada provincia La Pampa, empezarán las luchas intestinas, las componendas políticas y los disturbios de toda índole que demandarán sucesivas intervenciones. ¡Es triste!, se dirá; pero es inevitable.” *Río Negro* (General Roca), año X, n° 561, 8 de agosto de 1922.

Pero más allá de esas diferentes posiciones, lo que aquí importa destacar es que la “politiquería”, entendida como una forma degradada y venal de lo que distintos observadores consideraban la verdadera política, constituyó para unos y otros una clave explicativa de primer orden. Para los partidarios de la autonomía, el mantenimiento de los Territorios bajo la tutela del gobierno nacional respondía a la necesidad que éste tenía de alimentar sus compromisos electorales con la distribución de cargos en la administración de aquellas gobernaciones. Para quienes rechazaban la provincialización inmediata, el entusiasmo autonomista de algunos sectores evidenciaba los apetitos que en éstos despertaban las estructuras burocráticas que deberían crearse a partir de aquella transformación institucional. Desde una u otra posición, los intereses creados por el funcionamiento de las maquinarias electorales eran contemplados como parasitarios del progreso conquistado por los pobladores de los Territorios.

La alternativa de la autonomía administrativa

La idea de un rumbo gradual de los Territorios hacia su autonomía pareció ganar terreno durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, cuando el Ejecutivo nacional dio cuenta de una forma similar de entender la cuestión al impulsar la formación de legislaturas en aquellos espacios. Si bien Yrigoyen había ordenado la constitución de esos organismos en los Territorios, lo cierto es que se trató de una acción tardía y además fue mantenida en suspenso hasta que se produjera el traspaso del mando a favor de Alvear.⁵³ En consonancia con los planteos de constitucionalistas como los analizados en anteriores secciones –como es el caso de Ávalos-, el nuevo gobierno radical entendió que la ley 1.532 imponía un camino gradual hacia la autonomía política y que por lo tanto el funcionamiento de las legislaturas territoriales era una condición previa indispensable para la provincialización de cualquier Territorio. De allí que una de las iniciativas más destacadas entre las promovidas por el gobierno de Alvear en relación con el estatus político de los Territorios consistiera en la sanción, en 1923, de un par de decretos por los cuales se ordenaba la formación de dichos cuerpos legislativos en varios de aquellos espacios.⁵⁴ Pese a que llegaron a darse algunos pasos en esa dirección –en particular, la formación de comisiones empadronadoras y el registro de electores-, las elecciones

⁵³ *La Nueva Era* (Carmen de Patagones-Viedma), año XX, n° 1.056, 1° de octubre de 1922.

⁵⁴ En un principio, la medida dictaba la conformación de legislaturas en La Pampa, Chaco y Misiones, pero días más tarde se incluyó también en la medida a los Territorios de Río Negro y de Chubut. Estos dos últimos habían sido objeto de un decreto sancionado por Yrigoyen durante las últimas semanas de su primer mandato, ordenando para ambos la formación de las legislaturas (Linares Quintana, 1934: 122-123).

nunca se llevaron a cabo y por tanto en ningún caso tuvo lugar la formación de las legislaturas. No obstante esa falta de concreción, la medida dio lugar a apreciaciones diferentes sobre su utilidad y significado.

Entre los territoriales, la constitución de esos cuerpos legislativos era juzgada en forma positiva por quienes entendían que el acceso de los Territorios a la autonomía plena debía hacerse en forma gradual. En este sentido, desde un periódico rionegrino se sostenía que era un hecho de “vital importancia que se implante el régimen de la legislatura para atender las necesidades administrativas del territorio, en cuya escuela aprenderemos a disciplinar, en partidos, las fuerzas populares y a manejar la cosa pública.”⁵⁵ La institución de las legislaturas implicaba desde esa lectura gradualista la posibilidad de conferir a los Territorios “cierta autonomía administrativa” que permitiría resolver varias de sus necesidades, avanzando así paulatina y ordenadamente en el aprendizaje del gobierno autónomo.⁵⁶

Para los partidarios de la provincialización, en cambio, la creación de las legislaturas podía ser positiva para algunos Territorios, pero era inaceptable para aquellos que se entendía cubrían ampliamente las condiciones necesarias para acceder a un estado de plena autonomía. Desde un periódico de La Pampa se comentaba acerca de la posible legislatura territorial que “organismos simples que cuadran bien a otros pueblos en formación, serían ridículos para el solar pampeano que por todas sus características es ya una provincia impuesta”.⁵⁷ De acuerdo con esta postura, que era la misma que entonces sostenía la Unión Provincialista al rechazar el establecimiento de la legislatura territorial, la aplicación de una medida semejante resultaría en una situación indigna para La Pampa:

“...porque en el actual estado del territorio de enorme pujanza económica y de sus muy grandes y complejos intereses, necesidades y aspiraciones de todo orden [...] una Legislatura así, a esta altura del progreso y la actividad del territorio, una Legislatura sin función ni facultad, [...] resultaría, nos parece, algo así como un organismo irrisorio y burdamente grotesco”.⁵⁸

Por otra parte, la propuesta oficial de proceder en la conformación de las legislaturas no revelaba para los provincialistas más que la indolencia de los gobiernos nacionales frente a los Territorios. Esto resultaba todavía más patente en el caso de La Pampa,

⁵⁵ *Río Negro* (General Roca), año X, n° 568, 26 de septiembre de 1922.

⁵⁶ *Río Negro* (General Roca), año X, n° 572, 24 de octubre de 1922.

⁵⁷ *La Autonomía* (Santa Rosa), año XV, n° 3.508, 22 de septiembre de 1922.

⁵⁸ *La Autonomía* (Santa Rosa), año XV, n° 3.530, 19 de octubre de 1922.

donde los partidarios de la autonomía plena entendían que la decisión de las autoridades nacionales en cuanto a la creación de las legislaturas llegaba con total retraso para acompañar de forma eficaz el progreso de un Territorio como aquel, “que bien podría, tanto por su número de habitantes, cuanto por su potencialidad económica indiscutible, desdoblarse en dos Estados libres.”⁵⁹ Pese a todas las limitaciones que veían en ella, la formación de la legislatura era considerada por esos mismos sectores como un paso en la dirección correcta, aunque no pasó mucho tiempo hasta que comenzaron a poner en duda la posibilidad de que esa transformación institucional se hiciera efectiva.⁶⁰ Según vaticinaban tempranamente algunos pampeanos partidarios de la provincialización, la creación de las legislaturas fracasaría debido a la apatía de la población frente a esa concesión oficial y también a causa de que “los mayores contribuyentes, los más grandes hacendados, el comercio más importante [...] le tienen serios temores a la transformación política, que pueda llevar a la Pampa al estado anárquico de algunas provincias”.⁶¹

En el Territorio del Chaco, que según el Censo de 1920 había alcanzado la cifra de sesenta mil habitantes, las controversias en torno a una eventual provincialización parecen haber seguido similares carriles. Según algunos trabajos, pese al cumplimiento de aquel requisito demográfico, no surgieron durante la década de 1920 en Chaco movimientos que reclamaran la obtención inmediata de autonomía. De acuerdo con (Leoni, 2008: 139), distintas asociaciones y periódicos territoriales se manifestaron en contra de la provincialización, esgrimiendo como uno de los argumentos principales que esa transformación implicaría la aparición de una pesada carga fiscal la pérdida de ventajas relativas para el crecimiento económico del Territorio.

Para quienes mantenían acerca de la provincialización todas las prevenciones ya mencionadas, la constitución de las legislaturas continuó siendo contemplada como la respuesta más adecuada a la situación de los Territorios. Esta postura prevaleció en el Congreso de Territorios Nacionales que la Liga Patriótica Argentina organizó en la localidad de Río Gallegos en el verano de 1927. En la convocatoria que realizaron los brigadistas de la capital santacruceña se daba cuenta de las cuestiones que se esperaba tratar y entre ellas figuraba la de considerar la provincialización de aquellas gobernaciones “que por su potencialidad económica-social, por su mayoría de edad,

⁵⁹ *La Autonomía* (Santa Rosa), año XVI, n° 3.663, 21 de abril de 1923.

⁶⁰ *La Autonomía* (Santa Rosa), año XVIII, n° 4.266, 18 de abril de 1925.

⁶¹ *La Capital* (Santa Rosa), año XXXII, n° 8.403, 5 de julio de 1924.

diríamos, están en condiciones de emanciparse de la tutela del Gobierno Federal y administrar por sí solas los problemas locales” (Liga Patriótica Argentina, 1927: 13). La economía era también concebida por los miembros de la Liga como una condición clave para el acceso de los Territorios a la autonomía política.

No resulta sorprendente que las presentaciones de los delegados de las distintas brigadas con que contaba la Liga en los diferentes Territorios versaran principalmente sobre las problemáticas económicas de estos últimos.⁶² Los aspectos ligados a las instituciones políticas recibieron menos tratamiento y las intervenciones que sobre ello se hicieron apuntaron en general a señalar la inconveniencia de proceder a la provincialización inmediata. Tal era por ejemplo la opinión del capitán Jorge Yalour, uno de los miembros fundadores de la Liga, quien no dudaba en afirmar que la provincialización de un Territorio no podía derivarse de la sola cantidad de habitantes, sino de la comprobación de “que éstos produzcan un *mínimum* para poder soportar un impuesto de valor tal, que baste para sostener el complicado organismo de una provincia federal” (Liga Patriótica Argentina, 1927: 229). A la incapacidad que contemplaba en los Territorios para costear las estructuras administrativas que demandaría la organización de un estado provincial, añadía que “tan pronto se provincializare un territorio, surgirían enjambres de proyectos de engrandecimiento, progresos, etc.” y que “en el papel todo prospera, pero el dinero necesario para ello no se improvisa y en general no se encuentra” (Liga Patriótica Argentina, 1927: 228). El ingeniero Avelino Varangot señalaba en su intervención que la posibilidad de elevar un Territorio a provincia dependía entre otros aspectos de la preparación de presupuestos de gastos que se ajustaran a los recursos económicos del nuevo estado, pero asegurando al mismo tiempo no cargar excesivamente de obligaciones fiscales a la población productiva, todo ello con el propósito de “moderar el furor presupuestívoro a fin de que las artes y las industrias puedan desarrollarse con garantías en el estado” (Liga Patriótica Argentina, 1927: 225). Desde esta mirada, la provincialización debía ser conducida de modo tal que no comprometiera el progreso futuro de los Territorios. Por su parte, Arrechea, delegado por Misiones, expresaba los mismos reparos pero era aún más explícito al plantear que la provincialización no constituía realmente una demanda de la población

⁶² Las intervenciones que en tal sentido realizaron los brigadistas abordaron la descripción de las potencialidades económicas de los diferentes Territorios, el estado de sus industrias mineras y manufactureras, la situación del régimen de aduanas (Liga Patriótica Argentina, 1927).

sino el interés de unos pocos. En relación con su Territorio, expresaba a los demás delegados que:

“...puedo asegurar que salvo en un reducido número de personas afectas a la política y que esperan ubicación ventajosa en presupuesto, los referidos proyectos [de provincialización] no han sido bien recibidos por la población del Territorio. La opinión puede ser clasificada así:

a) desean la provincialización: un núcleo reducido de políticos profesionales;
b) no desean la provincialización: la inmensa mayoría de la población: propietarios, industriales, comerciantes, maestros y demás gremios de trabajo, aun los dedicados a la tarea de obrajes, etc.” (Liga Patriótica Argentina, 1927: 147)

No sólo se trataba de que la mayoría de la población estuviera, según Arrechea, en contra de la provincialización, sino que el rechazo provenía además de aquellos sectores que habían dado impulso efectivo al progreso de esas apartadas regiones del país. Los “políticos profesionales”, en cambio, quedaban desde esta mirada ubicados por fuera de las mayorías productoras y su presencia aparecía como una amenaza al progreso del Territorio. En este sentido, la autonomía aparecía para Arrechea como un sendero demasiado riesgoso en el que no parecía posible avizorar ninguna ventaja, sino sólo la pérdida de la protección que aseguraba el brazo tutelar del gobierno nacional:

“Los Territorios progresan sensiblemente, año tras año, bajo la égida general de la Nación. Deben a la Nación cuanto tienen en materia de progreso, porque la influencia de ésta, en cualquier forma que se ejercite, se transforma en impulso general que tonifica todas las actividades” (Liga Patriótica Argentina, 1927: 148).

Pese a que Misiones se contaba ya entre los Territorios que según algunos observadores debían ser provincializados y que Arrechea aceptaba que las gobernaciones debían en algún momento obtener plena autonomía, concluía su presentación señalando que era indispensable primero dar algunos pasos que permitieran a la población ejercitarse en el gobierno propio, siendo uno de ellos el funcionamiento regular de las legislaturas previstas en la ley 1.532 (Liga Patriótica Argentina, 1927: 153). De esta manera, si bien durante el Congreso abundaron las críticas hacia el orden institucional vigente en los Territorios, no llegó a visualizarse para éstos otro destino que el de avanzar gradualmente a la condición de provincias, aunque el cierre de las deliberaciones no dio lugar a ningún pronunciamiento explícito acerca del punto.

En 1928, la cuestión de la provincialización de los Territorios cobró nuevo impulso. En el mes de julio, el diputado radical Eduardo Giuffra presentó ante el Congreso un proyecto de ley que establecía la transformación en provincias de los Territorios de La Pampa, Misiones, Chaco y Río Negro, por considerar que en todos los casos se superaba la cantidad de población requerida por la ley 1.532. Para Giuffra, la necesidad de conceder plena autonomía a esos Territorios no sólo derivaba de las prescripciones de la ley, sino que también era una forma de elevar el estatus institucional de los mismos a los requerimientos impuestos por sus elevados grados de progreso.⁶³ Pero si esa era la mirada del diputado por la Capital Federal, la de los actores territoriales no coincidía plenamente en la necesidad de la provincialización. Resulta interesante al respecto advertir la posición de un periódico de Río Negro respecto de ese proyecto de ley, que fue el primero en proponer la autonomía plena para dicho Territorio, que según algunas estimaciones oficiales ya contaba para entonces con algo más de sesenta mil habitantes. A propósito de la posibilidad de que la Comisión de Territorios de la Cámara de Diputados realizara una gira por las gobernaciones afectadas por el proyecto con el propósito de evaluar el respaldo de la población hacia el mismo, el periódico buscaba llevar tranquilidad a sus lectores en los siguientes términos:

“No hay peligro de que, por ahora, se tome en serio el plan de hacer de Río Negro una nueva provincia. Difícilmente lo conseguirá el Chaco. En cuanto a La Pampa y Misiones habrá también obstáculos, resultantes, en su mayoría, del considerable número de pobladores que temen los despilfarros y las turbulencias políticas propias de un sistema federal caro y cada día más vacilante y débil frente a los avances centralistas y unitarios.”⁶⁴

El comentario no sólo es significativo por la baja probabilidad que asignaba a la transformación de los Territorios en provincias, incluidos los de aquellos que desde hacía décadas superaban la cantidad de población consignada en la ley 1.532. Es que más importante que ello era para el *Río Negro* que los Territorios debían necesariamente recorrer un camino gradual que tenía como estaciones obligadas el funcionamiento previo de la legislatura territorial y también -de mediar las reformas que el periódico

⁶³ Poco tiempo más tarde, el diputado radical Romeo Saccone presentó un proyecto para transformar en provincias a La Pampa, Chaco y Misiones. La razón por la que Saccone limitaba la propuesta de autonomía a esos tres casos respondía, según afirmaba, a que había buscado “prever el hecho siguiente a la constitución de los nuevos gobiernos provinciales: el presupuesto necesario para su desenvolvimiento” (Orizaola Roldán, 1933-1934b: 121). A diferencia del proyecto de Giuffra, el de Saccone no incluía a Río Negro entre los Territorios a provincializar.

⁶⁴ *Río Negro* (General Roca), año XVI, n° 875, 9 de agosto de 1928.

reclamaba- la representación de los mismos en el Congreso.⁶⁵ Esta postura era compartida por un periódico de la capital territorial, que invitaba a todos sus pares a colaborar en una campaña de opinión favorable a la formación de la legislatura por considerarla un “medio eficaz para prepararnos convenientemente a la autonomía provincial que no ha de tardar mucho en llegar, como una consecuencia lógica del desenvolvimiento y progreso de nuestro Territorio.”⁶⁶ Un planteo tal suponía el rechazo a una provincialización inmediata como la propuesta en el proyecto de Giuffra, ya que se entendía que el Territorio rionegrino no reunía las condiciones suficientes para ser elevado a la calidad de provincia.

Pero inclusive en La Pampa, donde las demandas autonomistas llevaban veinte años de historia, la provincialización no parecía haber conquistado la opinión unánime de los habitantes del Territorio. Hasta entre quienes simpatizaban con la idea, se planteaba la necesidad de contemplar algunas prevenciones frente a la posibilidad de que ese cambio tuviera lugar finalmente. En octubre de 1928 se celebró en la localidad de General Pico el Primer Congreso de Maestros de La Pampa, en el que participaron más de 250 docentes de todo el Territorio. Además de los asuntos gremiales que concentraron la atención de los maestros, también hubo oportunidad para discutir la postura que los mismos debían asumir frente a la cuestión del estatus político de La Pampa. Una de las presentaciones hechas con ese propósito establecía, en uno de sus puntos, que una vez producida la provincialización, los maestros y las escuelas debían seguir dependiendo durante diez años más del Consejo Nacional de Educación, mientras que la nueva provincia contribuiría con un porcentaje al sostenimiento de esas erogaciones. En un sentido prácticamente idéntico, la presentación de otro maestro proponía “que ante el problema de la provincialización es unánime y legítima la aspiración del magisterio pampeano de continuar dependiendo del C. N. de E. hasta tanto la nueva provincia asegure, mediante una legislación escolar, una situación igual o mejor que garantice los derechos adquiridos” (Orizaola Roldán, 1933-1934b: 229).⁶⁷ Puede entenderse que este tipo de prevenciones no sólo expresaba un interés gremial por la situación de sus

⁶⁵ Ante la presentación formal del proyecto de Giuffra, desde el periódico se decía: “lo hemos dicho y lo seguimos repitiendo que, basándonos en la misma ley 1.532, debemos preferir los territoriales, para alcanzar la plena autonomía, comenzar las experiencias con la legislatura restringida y la administración propia, para obtener después la golosina política provincial.” *Río Negro* (General Roca), año XVI, n° 871, 12 de julio de 1928.

⁶⁶ *La Voz del Sud* (Viedma y Patagones), año IV, n° 193, 16 de febrero de 1928.

⁶⁷ A propósito de esto, (Orizaola Roldán, 1933-1934b: 228) acotaba algunos años después que “los maestros, en ese entonces, temían que su situación quedara perjudicada porque los proyectos de provincialización presentados no tocaban este punto, lo que cierto modo era curarse en salud y tiempo.”

miembros, sino que también reflejaba las ansiedades que la posible provincialización despertaba inclusive en sectores sociales que poco tenían que ver con los grupos terratenientes.

Conclusiones

El recorrido emprendido en este trabajo ha permitido identificar algunos de los senderos por los que transitó la problemática de la autonomización de los Territorios Nacionales, especialmente a partir del momento en que algunos de ellos comenzaron a superar el umbral demográfico establecido en la ley 1.532 para posibilitar tal cambio institucional. En particular, la atención ha estado dirigida a comprender de qué modo diferentes formas de concebir la relación entre política y economía operaron como un factor de peso frente a la eventual transformación en provincias de aquellos espacios que en su origen no eran más que creaciones del Estado nacional. En este sentido, el concepto de autonomía política constituyó una pieza central en torno a la que se desarrollaron los debates sobre el destino institucional de los Territorios. Esas discusiones se imbricaban a su vez con otras de más larga trayectoria en el país, como las que tenían que ver con el desarrollo histórico de las relaciones entre la Nación y las provincias, o las que apuntaban a dar cuenta de la evolución del federalismo argentino entre finales del siglo XIX y comienzos del siguiente. Así, los debates mantenidos en torno a los Territorios tuvieron lugar dentro de discusiones más amplias acerca del régimen federal existente en la Argentina, al que numerosos observadores veían eclipsar bajo el rumbo centralizador que imprimieron distintos gobiernos nacionales.

Pero no es sólo esa relación con problemáticas más generales lo que cabe advertir en los debates producidos alrededor de la condición institucional de los Territorios. Un dato que no puede dejar de destacarse es la inexistencia de un consenso absoluto acerca de qué debía hacerse con los Territorios Nacionales. Si bien el régimen federal consagrado en la Constitución nacional configuró un horizonte normativo que hizo difícil pensar para aquellos espacios otro destino que el de ser convertidos en provincias autónomas, las polémicas se desataron en torno a la forma en que debía producirse semejante transformación. Fue en este terreno donde el asunto de las capacidades económicas quedó situado como una condición imprescindible para el levantamiento de las nuevas provincias, aún cuando las normativas contempladas para los Territorios nada decían al respecto. De esta manera, uno de los argumentos más insistentemente utilizados por quienes propugnaban la provincialización inmediata consistía en señalar que el

Territorio en cuestión contaba con los recursos económicos suficientes para costear el funcionamiento de un gobierno autónomo. Por el contrario, quienes se mostraban contrarios a un acceso inmediato a la autonomía plena aducían que esto era imposible debido a la parvedad de esos mismos recursos, por lo que entendían más conveniente avanzar de modo gradual hacia la transformación de los Territorios en provincias. Los debates analizados a lo largo de este trabajo sugieren que al menos durante las tres primeras décadas del siglo XX, la cuestión de las capacidades económicas consideradas necesarias para el sostenimiento de la vida autónoma de las futuras provincias fue adquiriendo un lugar destacado en las discusiones desarrolladas en torno al destino político de los Territorios. Sería interesante analizar los modos en que el asunto de las capacidades económicas de los Territorios fue pensado más allá del periodo aquí comprendido, pero se trata de una tarea a realizar en futuros trabajos.

Es importante subrayar que no se ha buscado a través de estas páginas sostener que la cuestión de las capacidades económicas haya sido *el* aspecto decisivo en determinar la suerte institucional de los Territorios. Para decirlo en otros términos, en este trabajo no se ha pretendido postular la hipótesis de que las miradas de los contemporáneos sobre las capacidades económicas de los Territorios constituyeran *la* causa fundamental de la tardía obtención de autonomía política por parte de aquellos espacios. El objetivo ha sido más bien el de dar cuenta de apenas uno de los ejes problemáticos en torno a los cuales discurrieron los debates acerca de la oportunidad y conveniencia de transformar a los Territorios en nuevas provincias. Desde ese preciso ángulo de observación, ha sido posible reconocer que numerosos observadores del cuadro ofrecido por los Territorios parecían mostrar al menos dos coincidencias relevantes. En primer lugar, un convencimiento bastante extendido –aunque no necesariamente generalizado– acerca de la inadecuación de los instrumentos institucionales disponibles para determinar la incorporación de los Territorios al régimen federal en calidad de estados autónomos. En particular, el criterio de la cantidad de habitantes establecido en la ley 1.532 se convirtió en el objeto de un creciente descrédito, al punto tal que el hecho de que un Territorio hubiera alcanzado la cifra de sesenta mil habitantes no parecía ser considerado título suficiente para acreditar el acceso a la autonomía política. La propia población territorial no parecía considerar muy adecuada aquella regla y algunos sectores llegaban inclusive a descartar como inconveniente la posibilidad de un ingreso inmediato a la vida autónoma. Esto no significa que no existieran voces que denunciaran, tanto dentro como fuera de los Territorios, el incumplimiento de la ley 1.532 en lo relativo a la

provincialización de los que ya habían superado aquel número de población. No obstante, esa situación no pareció ser necesariamente contemplada como expresión de una privación de derechos políticos. Por el contrario, diferentes observadores entendían que sin alcanzar un conjunto de condiciones que iban más allá de la mera cantidad de población –entre ellas, las capacidades económicas-, un Territorio no contaba todavía en rigor con ningún derecho al autogobierno. Allí puede identificarse la segunda de las coincidencias a las que se hacía referencia, a saber, la presunción de que la autonomía política sólo podía ser efectiva en la medida que se contara con los recursos económicos necesarios para sostenerla. La existencia de provincias cuyas crónicas limitaciones presupuestarias las conducían a buscar el auxilio del Estado nacional no parecía hacer más que confirmar esos juicios. De allí la preocupación, enunciada en diferentes voces, por asegurar que la conversión de los Territorios en provincias estuviera precedida de un desarrollo suficiente de las capacidades económicas de cada uno de aquellos espacios. Esto implicaba entender que el acceso de los Territorios a la autonomía no podía sencillamente desprenderse de la letra de la ley, sino que debía derivar del estado real que la sociedad territorial exhibiera en múltiples frentes, siendo uno de los más importantes el grado de progreso económico alcanzado en cada gobernación. Por todo esto, la autonomía no parecía ser un problema de orden estrictamente constitucional, sino más bien uno de carácter económico.

Como se espera haber demostrado en este trabajo, las discusiones acerca de las capacidades económicas como verdaderas habilitantes a la autonomía política parecen haber jugado un papel destacado en la construcción de interpretaciones acerca de los mandatos de la ley 1.532. La problemática de la postergada provincialización de los Territorios Nacionales adquiere de tal modo un perfil significativamente diferente al ofrecido por algunas de las interpretaciones disponibles, que tienden a señalar como causa de ese fenómeno el rechazo de ciertos actores a que se produjera esa transformación institucional. Según esas explicaciones, la razón primordial que los habría orientado en tal sentido no habría sido otra que el temor de que sus intereses económicos se vieran afectados por la provincialización. En este trabajo se ha buscado mostrar que en cualquier caso no fueron únicamente los sectores terratenientes quienes abrigaban tales preocupaciones, sino que las mismas parecían ser compartidas por un conjunto más amplio de la población, que al observar el panorama ofrecido por las provincias no parecía demasiado convencida de las ventajas de convertir al Territorio en un estado autónomo. Esto implica a su vez que no era sólo el Estado nacional el

interesado por mantener la dependencia administrativa de los Territorios –según han postulado otros trabajos-, sino que sectores significativos de la prensa y de la sociedad territorial parecían encontrar más alentadora la persistencia del mismo régimen institucional que lanzarse a la construcción de un estado autónomo. La incertidumbre acerca de los costos que implicaría la autonomía sembró entre la propia población territorial fuertes dudas acerca de la conveniencia de pagarlos. De esta manera, pese a que durante el período aquí analizado algunos Territorios fueron superando la cantidad de población fijada en la ley 1.532 -y sin perjuicio de las voces que exigían la inmediata provincialización de ciertas gobernaciones-, la carencia de autonomía política pareció haber sido contemplada como el menor de los males.

Bibliografía:

- Alonso, Paula (2010), *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX* (Buenos Aires: Edhasa).
- Arias Bucciarelli, Mario (2007), "La provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo. Una mirada desde la experiencia neuquina", en Aixa Bona y Juan Vilaboa (eds.), *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales* (Buenos Aires: Biblos), 139-154.
- Ávalos, Ángel F. (1915), "Las gobernaciones nacionales y las futuras provincias argentinas. Tres nuevos capítulos de un estudio", *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, II (2).
- Barros, Sebastián (2007), "Anormalidad, inmadurez e historia de los territorios nacionales: el caso de Santa Cruz", *Modernidades. La historia en diálogo con otras disciplinas*, III (7). <http://www.ffyh.unc.edu.ar/archivos/modernidades_a/VII/Revista_e-ModernidadesVII.htm>, accessed 15-10-2009.
- Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel (1997), *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)* (Biblioteca del Pensamiento Argentino, III; Buenos Aires: Ariel).
- Chiaromonte, José Carlos (1993), "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en Marcello Carmagnani (ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (México: Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México), 81-132.
- Chiaromonte, José Carlos (1997), *Ciudades, provincias, estados. Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)* (Biblioteca del Pensamiento Argentino, I; Buenos Aires: Ariel).
- de Vedia, Agustín (1909), *Instrucción cívica* (Buenos Aires: s/d).
- Estrada, José Manuel (1895), *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo. Conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires en los años 1877, 1878 y 1880* (Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de billetes de banco).
- Etchenique, Jorge (2001), *Pampa Central. Movimientos provincialistas y sociedad global. Primera parte (1884-1924)* (Santa Rosa: Subsecretaría de Cultura-Gobierno de La Pampa).

- Favaro, Orietta (1997), "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955", *Realidad Económica*, (144), 79-96.
- Favaro, Orietta (2007), "Transitando la especificidad de los territorios nacionales: espacios centralizados y ciudadanía restringida", en Martha Ruffini y Ricardo Fredy Masera (eds.), *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884-1955* (Viedma: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro), 25-38.
- Gallucci, Lisandro (2011), "Revisar el orden para impulsar el progreso. El proyecto de reforma de la ley de territorios nacionales de 1900", *4º Jornadas de Historia Social de la Patagonia* (Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa), 1-18.
- Gallucci, Lisandro (2006), "Las prácticas políticas en las afueras del sistema político. Neuquén, 1904-1932", en Susana Bandieri, Graciela Blanco y Gladys Varela (eds.), *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional* (Neuquén Educo - Centro de Estudios Históricos Regionales), 407-432.
- Goldman, Noemí (1998a), "Crisis imperial, revolución y guerra (1806-1820)", en Noemí Goldman (ed.), *Revolución, República, Confederación (1806-1952)* (Nueva Historia Argentina, III; Buenos Aires: Sudamericana), 21-69.
- Goldman, Noemí (1998b), "Los orígenes del federalismo rioplatense (1820-1831)", en Noemí Goldman (ed.), *Revolución, República, Confederación (1806-1952)* (Nueva Historia Argentina, III; Buenos Aires: Sudamericana), 103-124.
- Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo (1998), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema* (Buenos Aires: Eudeba).
- González, Joaquín V. (1897), *Manual de la Constitución Argentina. Escrita para servir de texto de instrucción cívica en los establecimientos de instrucción secundaria* (Buenos Aires: Angel Estrada y Ca. Editores).
- González, Joaquín V. (1904), *Debates constitucionales (1898-1902)* (La Plata: Talleres Gráficos Sesé y Larrañaga).
- Leoni, María Silvia (2008), "La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas", en Graciela Iuorno y Edda Crespo (eds.), *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los territorios nacionales* (Neuquén: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-Universidad Nacional del Comahue), 131-150.
- Liga Patriótica Argentina (1927), *Congreso General de Territorios Nacionales celebrado en Río Gallegos* (Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos).
- Linares Quintana, Segundo (1934), *La representación parlamentaria de los territorios nacionales* (Buenos Aires: Talleres Gráficos de Porter Hnos.).
- Linares Quintana, Segundo (1937), *Derecho público de los territorios nacionales argentino y comparado* (Buenos Aires: Talleres gráficos Porter hnos.).
- López, Lucio V. (1902), *Derecho administrativo argentino. Lecciones dadas en la Facultad de Derecho por el profesor de la materia Dr. Lucio V. López* (Buenos Aires: Imprenta de La Nación).
- Molins, W. Jaime (1918), *La Pampa* (Buenos Aires: Establecimiento gráfico Oceana).
- Moroni, Marisa y otros, y (2008), "Evolución política entre 1890-1950", en Andrea Lluch y Claudia Salomon Tarquini (eds.), *Historia de La Pampa. Sociedad, política, economía. Desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (ca. 8000 AP a 1952)* (Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa), 321-377.
- Orizaola Roldán, Ismael (1933-1934a), *Historia del provincialismo de La Pampa. Reconstrucción fidedigna y documental. Antecedentes, hombres y hechos. Cartel de la gesta cívica del noble pueblo pampeano. Treinta años de lucha por la*

- libertad política de un territorio* (I; Buenos Aires: Talleres Gráficos Araujo Hnos.).
- Orizaola Roldán, Ismael (1933-1934b), *Historia del provincialismo de La Pampa. Reconstrucción fidedigna y documental. Antecedentes, hombres y hechos. Cartel de la gesta cívica del noble pueblo pampeano. Treinta años de lucha por la libertad política de un territorio* (II; Buenos Aires: Talleres Gráficos Araujo Hnos.).
- Ramos Mejía, Francisco (1889), *El federalismo argentino. (Fragmentos de la historia de la evolución argentina)* (Buenos Aires: Félix Lajouane editor).
- Ruffini, Martha y Pravato, Luis (2010), ""Estado, ciudadanía y representación durante la etapa territorial rionegrina (1884-1955). Perspectivas históricas y jurídicas"", en José Antonio Gomiz Gomiz y Hugo Villca (eds.), *Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980* (Viedma: Uno editorial - Centro Universitario Regional Zona Atlántica - Universidad Nacional del Comahue), 135-163.
- Valencia, Luciano Andrés (2008), *La transformación interrumpida. El Partido Socialista en el Territorio Nacional de La Pampa (1913-1938)* (Santa Rosa: Fondo Editorial Pampeano).
- Vapñarsky, César A. (1983), *Pueblos del norte de la Patagonia. 1779-1957* (General Roca: Editorial de la Patagonia).