

Programa Buenos Aires de Historia Política

Foros de Historia Política – Año 2013

www.historiapolitica.com

Foro “Los costos de la política. Del centenario al primer peronismo”

El precio de la autonomía. La cuestión de las condiciones económicas para la provincialización de los Territorios Nacionales (1907-1930)

Lisandro Gallucci (CEHIR-ISHIR-CONICET-UNCO / UNSAM)

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 fijado por la ley 1.532 de 1884, que en su artículo 4º 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. Bajo la presunción de que la autonomía política constituye un bien en sí mismo, la búsqueda de explicaciones a la tardía provincialización de los Territorios ha estado por lo general 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 éstos se debió 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.¹ 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 los primeros 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.² Al contar con representación parlamentaria y 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 primeras.³

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 ellos un aumento de las cargas impositivas que no habrían estado dispuestos a permitir.⁴ Los relativamente escasos impuestos que se abonaban en los

¹ Favaro, O. (1997) "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955". *Realidad Económica*. (144), pp. 88-91; Ruffini, M. y Pravato, L. (2010) "Estado, ciudadanía y representación durante la etapa territorial rionegrina (1884-1955). Perspectivas históricas y jurídicas", en J.A. Gomiz Gomiz y H. Villca (eds.). *Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980*. Viedma: Uno editorial - Centro Universitario Regional Zona Atlántica - Universidad Nacional del Comahue, p. 144.

² Ruffini, M. y Pravato, L. (2010) "Estado, ciudadanía y representación...", op. cit. p. 147.

³ Favaro, O. (1997) "Realidades contrapuestas...", op. cit., p. 92; Favaro, O. (2007) "Transitando la especificidad de los territorios nacionales: espacios centralizados y ciudadanía restringida", en M. Ruffini y R. F. Maserá (eds.) *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884-1955*. Viedma: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro. p. 31.

⁴ Arias Bucciarelli, M. (2007) "La provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo. Una mirada desde la experiencia neuquina", en A. Bona y J. Vilaboa (eds.) *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los Territorios Nacionales*. Buenos Aires: Biblos. p. 152. Etchenique, J. (2001) *Pampa Central. Movimientos provincialistas y sociedad global. Primera parte (1884-1924)*. Santa Rosa: Subsecretaría de Cultura-Gobierno de La Pampa. pp. 48-49.

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.

Si bien se trata de miradas posibles, 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, inmutable 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 y qué consecuencias se derivaban de ello en relación con los Territorios. De forma más precisa, el propósito de este estudio consiste en analizar los debates suscitados en torno a las condiciones que eran consideradas indispensables para la transformación de aquellos espacios en estados provinciales. En particular interesa detenerse en las discusiones que remiten a las que podría llamarse condiciones económicas de la autonomía política. Se trata de 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, sino mostrar que en todo caso el peso de los primeros se encuentra siempre mediatizado por los últimos. Con ese objetivo, 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, desde cuando resultaría 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. 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.

La riqueza del Territorio como derecho a la autonomía

Desde la sanción de la ley 1.532, en 1884, y a lo largo del período aquí analizado, el artículo 4° de la misma no sufrió modificación alguna, manteniéndose en consecuencia como único requisito para la provincialización de un Territorio que este contara con al menos sesenta mil habitantes. Sin embargo, ya desde finales del siglo XIX, las interpretaciones que se elaboraron en torno al estatus de los Territorios Nacionales se fueron apartando crecientemente de aquel criterio demográfico.⁵ Esto resultó particularmente claro entre los profesionales del derecho y, más específicamente, entre aquellos reconocidos como voces autorizadas en materia constitucional. Figuras destacadas en ese campo, tales como José Manuel Estrada, Lucio V. López y Joaquín V. González, entre otros, señalaron en sus escritos las deficiencias que hallaban en la organización institucional que se había dado a los Territorios. Más allá de sus diferentes apreciaciones acerca del desarrollo histórico del federalismo argentino y de sus concepciones normativas acerca de lo que era (o debía ser) una provincia, coincidían en reputar como inadecuado el criterio adoptado en el artículo 4° de la ley 1.532. Si desde su perspectiva las provincias constituían entidades surgidas del desarrollo histórico del país –aunque diferían en sus valoraciones acerca de este último–, el otorgamiento de autonomía a los Territorios no podía fundarse únicamente en la cantidad de población porque ello no implicaba la existencia de una entidad social de una naturaleza comparable a la de las provincias. Esto implicaba que los Territorios debían primero satisfacer otras condiciones que aún sin estar presentes en la letra de la ley 1.532, esos especialistas identificaban en el “espíritu” de esta última. Una de las condiciones clave en tal sentido –pero no la única– era que la transformación de un Territorio en provincia debía estar necesariamente sustentada en las capacidades económicas para hacer efectiva en la práctica la autonomía política propia del nuevo estatus.

Estas reformulaciones parecen haber calado hondo inclusive en los propios escenarios territoriales. Al iniciarse el siglo pasado, algunos de éstos habían alcanzado la cantidad de habitantes exigida por la ley para su transformación en provincias. Este era el caso de La Pampa, donde las voces favorables a la autonomía comenzaron a cobrar notoriedad a partir de 1907, con el surgimiento de un primer movimiento

⁵ Sin espacio para desarrollar esta problemática con la profundidad que merece, remitimos a Gallucci, Lisandro (2011) “La Constitución, el federalismo y las voces de la ley. Los territorios nacionales según los profesionales del derecho entre finales del siglo XIX y comienzos del XX.” *VI Jornadas Nacionales de Historia Política. Argentina, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, 7 y 8 de julio de 2011.

provincialista. Pero si bien el requisito de población exigido por la ley 1.532 parecía satisfecho, no era ese el único argumento en el que los partidarios de la provincialización buscaban fundamentar su reclamo de autonomía. 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. No obstante, 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.”⁶

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”.⁷ 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.⁸ Las riquezas que el Territorio exhibía como producto del trabajo de sus pobladores, 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 de Jujuy y unos niveles de crecimiento económico más elevados que los de varias provincias. 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, entre otros aspectos, y “para obtener todo esto, la Pampa no necesita mas que disponer de sus propios recursos.”⁹ Para estos sectores, la transformación de La Pampa en la decimoquinta provincia implicaría poner término a la expoliación de recursos que llevaba adelante el gobierno nacional.

⁶ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 925, 25 de agosto de 1907.

⁷ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 926, 28 de agosto de 1907.

⁸ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 930, 6 de septiembre de 1907.

⁹ *La Capital* (Santa Rosa), año XV, n° 928, 1° de septiembre de 1907.

En septiembre de 1907 tuvo lugar en Santa Rosa, la capital del Territorio pampeano, una serie de reuniones de autoridades y vecinos con el propósito de exigir el cumplimiento de la ley 1.532 y en reclamo de “los derechos que se tienen conquistados con el trabajo y el esfuerzo de nuestros pobladores.”¹⁰ Como resultado de esas iniciativas en noviembre de ese mismo año nació el Comité Pro-Autonomía Pampa, tratándose de la primera organización que se planteaba alcanzar la transformación del Territorio en provincia. Sin embargo, desde temprano surgieron diferencias que eventualmente dieron lugar a la ruptura de algunos vecinos con dicho organismo.¹¹ Para aquellos que pasaron a rechazar la autonomía, el argumento descansaba en los efectos negativos que esa transformación acarrearía para la prosperidad de La Pampa. Esta era por ejemplo 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”.¹² Estas polémicas llevaron en 1908 al Comité Pro-Autonomía a moderar su reclamo de provincialización y a inscribir su estrategia en un camino gradual que debía contemplar como etapa previa el funcionamiento de la legislatura cuya formación permitía la ley 1.532 en los Territorios de al menos treinta mil habitantes. 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-, no contó con respaldo parlamentario y no se tradujo en ningún cambio para el Territorio.

Durante los años siguientes, los autonomistas nucleados en torno al Comité Pro-Autonomía, continuarían insistiendo en poner de manifiesto la cantidad de población del Territorio pero sobre todo resaltar la capacidad económica con la que éste contaba

¹⁰ *La Pampa Moderna* (Santa Rosa), 12 de septiembre de 1907. Cit. en Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *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. p. 106.

¹¹ Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op.cit. ; Etchenique, J. (2001), *Pampa Central...*, op. cit.

¹² *La Pampa Moderna* (Santa Rosa), 3 de diciembre de 1907. Cit. en Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 128.

para sostener su condición autonómica.¹³ Sin embargo, la radicalidad de los planteos iniciales iría disminuyendo hasta contemplar inclusive la posibilidad de soluciones intermedias. Así, por ejemplo, hacia 1910 desde el Comité 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.¹⁴

Los sectores autonomistas volvieron cobrar fuerza en 1914, con la creación de la Junta Central de la Pampa Provincia. Según los datos del Censo Nacional practicado ese mismo año, el Territorio contaba con más de 101.338 habitantes, cifra que superaba ampliamente la exigida en la ley 1.532.¹⁵ 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. Entre las iniciativas que la Junta desarrolló en el Territorio destacaron la realización de giras proselitistas 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 concitar la atención de los principales periódicos y ganar respaldos favorables a la provincialización. Pero el discurso desplegado por la Junta no se limitó a indicar que La Pampa había cumplido holgadamente el requisito demográfico establecido por la normativa. Uno de los pilares de las argumentaciones de los autonomistas seguía siendo el de la capacidad económica de La Pampa, respecto de 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 un detallado inventario de las capacidades económicas

¹³ 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, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 162.

¹⁴ La propuesta aceptaba también la obtención de representación parlamentaria y la formación de una legislatura territorial. Sin embargo, ninguna de las iniciativas logró prosperar. Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 164.

¹⁵ 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, C. A. (1983) *Pueblos del norte...*, op. cit. p. 42.

del Territorio y se pronosticaba además que “sus progresos se intensificarán en la misma proporción en que hubiera crecido su personalidad.”¹⁶ 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 complejión económica de la Pampa y le asegura un desenvolvimiento sólido y equilibrado.”¹⁷ Estos parecen haber estado firmemente instalados entre los demás miembros del movimiento autonomista, lo que da cuenta de la importancia que para los provincialistas revestía la cuestión de las capacidades económicas como habilitantes de la autonomía.¹⁸ Inclusive para los autonomistas más entusiastas, la provincialización del Territorio no parecía poder resolverse en la cantidad de habitantes, sino en las capacidades económicas que requería la autonomía.

Críticas de las capacidades económicas

Las críticas más sistemáticas a las demandas provincialistas apuntaban a señalar los perjuicios que la autonomía iba a generar sobre la vida económica del Territorio, cuyo rápido crecimiento era asignado a la liberalidad con la que habían podido desenvolverse las fuerzas productivas.¹⁹ 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”.²⁰ 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

¹⁶ Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 214.

¹⁷ *La Prensa*, 12 de diciembre de 1914. Cit. en Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 255.

¹⁸ *La Capital* (Santa Rosa), año XXII, n° 3.869, 17 de diciembre de 1914.

¹⁹ Pese a que no da cuenta de la fuente en la que se basa, Etchenique 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.” Etchenique, J. (2001), *Pampa Central...*, op. cit. p. 48.

²⁰ *La Capital* (Santa Rosa), año XXII, n° 3.869, 17 de diciembre de 1914.

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”.²¹

El Partido Socialista planteó asimismo sus reservas hacia el movimiento encabezado por Luro, poniendo por un lado en duda que las banderas del mismo se correspondieran realmente con los anhelos de la población del Territorio y entendiendo por otro que la verdadera autonomía radicaba en el fortalecimiento del régimen municipal. El socialismo pampeano promovía la municipalización de los servicios públicos y el respeto a las autonomías comunales,²² con frecuencia intervenidas por el gobierno territorial y muchas veces postergadas en su constitución formal.²³ 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. Desde esta perspectiva, que entendía primero necesario elevar la capacidad política del pueblo,²⁴ la provincialización estaba lejos de constituir una preocupación para los socialistas pampeanos y de hecho fue notoriamente escasa la atención que durante el período analizado 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 constitucionalistas plantearon también sus objeciones a las demandas de los sectores provincialistas. La problemática de la incorporación de los Territorios al régimen federal cobró un renovado vigor para esos especialistas en la medida que parecía acercarse la primera provincialización, dado el crecimiento demográfico que para entonces mostraba La Pampa. Cabe destacar aquí los planteos 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 en las primeras décadas del siglo XX, sino también porque confrontó en forma explícita los argumentos de

²¹ *La Gaceta*, 2 de enero de 1915. Cit. en Ávalos, Á. 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). p. 18.

²² Valencia, L. A. (2008) *La transformación interrumpida. El Partido Socialista en el Territorio Nacional de La Pampa (1913-1938)*. Santa Rosa: Fondo Editorial Pampeano.

²³ Gallucci, L. (2006), “Las prácticas políticas en las afueras del sistema político. Neuquén, 1904-1932”, en S. Bandieri, G. Blanco y G. Varela (eds.), *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*. Neuquén Educo - Centro de Estudios Históricos Regionales. 407-432.

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

quienes desde La Pampa demandaban la inmediata provincialización. En particular, Ávalos consideraba que la cantidad de población no podía de ningún modo constituir un requisito habilitante para la autonomía política, pero ni aún la riqueza económica del Territorio podía serlo. En su opinión, la capacidad económica era apenas “un antecedente recomendable” que podía informar acerca del progreso alcanzado por un determinado Territorio, pero no dejaba de ser una condición “no habilitante, *por sí*, para la declaratoria de la autonomía”.²⁵ Así, frente a la pregunta acerca de si La Pampa reunía todas las condiciones necesarias para acceder al estado de autonomía, Ávalos no vacilaba en responder 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.”²⁶

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 su autonomía. Frente a quienes calificaban el mantenimiento del 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.”²⁷

Para los autonomistas pampeanos ninguna de esas objeciones resultaba válida. Mientras algunos observadores negaban que el Territorio reuniera todos los factores habilitantes para la autonomía, 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”.²⁸ Pese a que las acciones de sectores opositores como los del Partido Unitario eran desacreditadas como irrelevantes por los provincialistas,²⁹

²⁵ Ávalos, Á. F. (1915), “Las gobernaciones nacionales...”, op. cit. p. 26. El destacado pertenece al original.

²⁶ Ávalos, Á. F. (1915), “Las gobernaciones nacionales...”, op. cit. p. 10

²⁷ Ávalos, Á. F. (1915), “Las gobernaciones nacionales...”, op. cit. p. 24. El destacado pertenece al original.

²⁸ *La Autonomía* (Santa Rosa), año VII, n° 1.225, 12 de enero de 1915.

²⁹ *La Capital* (Santa Rosa), año XXII, n° 3872, 20 de diciembre de 1914.

no parece haber carecido de toda influencia. 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.³⁰ El argumento de que la transformación institucional del Territorio podía poner en peligro su progreso parecía haber hecho mella entre las filas autonomistas.

La “politiquería” parásita del progreso

La llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia fue contemplada por los provincialistas pampeanos como una nueva oportunidad para el planteo de sus demandas. La organización de la Unión Cívica Radical (UCR) en La Pampa, en 1916, implicó un nuevo aliento a los autonomistas, que entendían que el presidente estaba igualmente convencido de la necesidad de convertir al Territorio en provincia.³¹ El primer gesto fuerte de Yrigoyen en ese sentido se produjo en agosto de 1919, cuando envió al Congreso un proyecto de ley en el que se planteaba la provincialización de La Pampa. Esta propuesta no se fundaba en el cumplimiento de los requisitos demográficos establecidos en la ley 1.532. En los considerandos se apuntaba especialmente al grado de progreso económico y político alcanzado por el Territorio. Esos eran 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”.³² Los mismos argumentos fueron desplegados algunos meses más tarde por el Ejecutivo nacional al proponer el otorgamiento de autonomía a Misiones. En 1921, Yrigoyen volvió 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”³³ como títulos habilitantes para acceder a la autonomía política. Sin intentar explorar las razones que permitirían entender el fracaso de esas propuestas –ninguna resultó aprobada-, lo que cabe destacar aquí es que el yrigoyenismo parecía suscribir la idea de que el progreso económico constituía un factor más decisivo para el acceso a la autonomía que la sola cantidad de población.

³⁰ Orizaola Roldán, I. (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 231.

³¹ *La Capital* (Santa Rosa), año XXV, n° 5423, 25 de julio de 1917.

³² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (en adelante DSCD), sesión del 13 de agosto de 1919.

³³ DSCD, sesión del 14 de julio de 1921.

Esas consideraciones eran compartidas por al menos 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 de su grado de educación cívica, los diputados resaltaban las capacidades económicas del Territorio como sostén de su futura autonomía. En referencia a La Pampa, Francisco Riú, uno de los autores de la propuesta, expresaba con toda nitidez esa relación entre economía y política, llegando a postular que “la capacidad económica y la capacidad política son conceptos equivalentes”.³⁴ El proyecto nunca fue aprobado. Es posible pensar que no todos los legisladores compartieran la idea de Riú acerca de que la capacidad económica y la capacidad política fueran, como él sostenía, conceptos equivalentes. Si bien muchos observadores entendían 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 capacidad política a una unidad territorial.

Los fracasos de esas propuestas condujeron a los autonomistas a explicar tales resultados como consecuencia de las maniobras de ciertos sectores que, según suponían, rechazaban la provincialización porque una transformación semejante afectaría a sus intereses económicos. Desde esta lectura, la economía ya no era sólo una condición necesaria para la elevación del estatus político del Territorio, sino que pasaba a ser contemplada 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 enemigos de la autonomía que desplegaban todo el peso de sus relaciones personales y políticas para mover influencias e impedir así la transformación de los Territorios en provincias.³⁵ También el gobierno nacional era contemplado como un actor interesado en mantener esa privación de autonomía ya que esto le permitía alimentar sus maquinarias políticas con la distribución de cargos en los Territorios, los que resultaban así “villanamente explotados” por latifundistas y políticos porteños.³⁶ 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. Por ejemplo, a partir de la gira que realizó por La

³⁴ DSCD, sesión del 31 de agosto de 1921.

³⁵ *La Capital* (Santa Rosa), año XXV, n° 5444, 19 de agosto de 1917.

³⁶ *La Autonomía* (Santa Rosa), año X, n° 1834, 23 de febrero de 1917.

Pampa hacia 1918, el escritor W. Jaime Molins se mostraba enfático al sostener que “la vieja feudalidad” era la principal adversaria de la provincialización porque ésta implicaría una valuación territorial que afectaría la propensión de esos grandes terratenientes absentistas a vivir de la renta de sus propiedades.³⁷ Por el contrario, los verdaderos productores eran según Molins partidarios de la autonomía porque ésta impondría una mayor valorización de sus propiedades.

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 grupos interesados en hacerse de posiciones en la futura administración.³⁸ Para los socialistas, los terratenientes en realidad simpatizaban con esa transformación porque se verían beneficiados con el incremento del valor de sus propiedades.³⁹ Por otra parte, las críticas de los socialistas no se limitaban a objetar a las dirigencias provincialistas denunciando sus “verdaderos” intereses, 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.⁴⁰ 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-,⁴¹ quienes además entendían que la autonomía política no constituía la apuesta más recomendable para los Territorios.

Para los socialistas, la provincialización era cuestionable además porque significaría un obstáculo al progreso del Territorio. En particular, se entendía que ese cambio institucional 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.⁴² El espectro de la “politiquería”, entendida como una

³⁷ Molins, W. J. (1918) *La Pampa*. Buenos Aires: Establecimiento gráfico Oceana. p. 397.

³⁸ *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 158, 14 de agosto de 1919.

³⁹ *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 158, 14 de agosto de 1919.

⁴⁰ *Germinal* (Santa Rosa), año V, n° 159, 21 de agosto de 1919.

⁴¹ *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 30 de octubre de 1919.

⁴² 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 sin dejar de expresar “que la provincialización habrá de

forma degradada de política reducida a la compra de voluntades y de votos, constituía una imagen tanto más amenazante cuanto que se le atribuía ser la causa de las convulsiones políticas por las que atravesaban varias provincias.⁴³ Un “pesado farrago” de impuestos creados para sostener “ejército mayor de burócratas” era el único resultado que un periódico socialista vislumbraba en la provincialización de La Pampa.⁴⁴ Si el yrigoyenismo representaba la expresión más patente de una política en el caudillismo y la venalidad,⁴⁵ el hecho de que la bandera autonomista fuera levantada en los Territorios por el 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- llegaba a ser vista 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 señalado para demostrar el acelerado progreso que podía alcanzarse en espacios libres del mal de la “politiquería”.

Sin embargo, a pesar del tenor de esas críticas, el régimen federal no dejó de tener gravitación como horizonte normativo, aunque algunos tendieron a considerarlo como una forma de organización política inadecuada.⁴⁶ Si la mayoría de las opiniones parecía coincidir en que los Territorios debían ser eventualmente convertidos en provincias, las objeciones apuntaban a la conveniencia de una autonomía total e inmediata como la que reclamaban los provincialistas.⁴⁷ Según esa mirada, los Territorios debían transitar por un camino gradual hacia su autonomía y la formación 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 166, 9 de octubre de 1919.

⁴⁵ *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 164, 25 de septiembre de 1919.

⁴⁶ Ese era el caso de los socialistas, pero también del Partido Unitario. *Germinal* (Santa Rosa), año VI, n° 166, 9 de octubre de 1919.

⁴⁷ En *Río Negro*, el periódico del mismo nombre 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.

las legislaturas previstas en la ley 1.532 era considerada un paso previo necesario a ese cambio institucional. En particular, el mantenimiento de los Territorios 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 electoral.

Pero más allá de las diferencias entre los partidarios de la provincialización y quienes se oponían a la misma, es importante destacar que la “politiquería”, entendida como una forma degradada y venal de lo que se consideraba la verdadera política, constituyó para unos y otros una clave explicativa de primer orden. Para los autonomistas, 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 aquellas gobernaciones. Para quienes rechazaban la provincialización inmediata, el entusiasmo de los autonomistas evidenciaba los apetitos que en estos despertaban las estructuras burocráticas que habrían de crearse a partir de aquella transformación. 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 ganó terreno durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, cuando el Ejecutivo nacional dio impulso a la formación de legislaturas en aquellos espacios. En consonancia con los planteos de constitucionalistas como 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.⁴⁸ 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 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 alentada por quienes entendían que el acceso de los Territorios a la autonomía debía hacerse en forma gradual. La formación de las legislaturas era contemplada como un hecho de vital importancia en la medida que permitiría a las gobernaciones diseñar instrumentos más apropiados a las problemáticas de cada una de ellas.⁴⁹ Para los autonomistas, en cambio, la creación de las legislaturas podía ser positiva para algunos Territorios, pero resultaba inaceptable para aquellos que se entendía cubrían ampliamente las condiciones necesarias para ser provincializados.⁵⁰ De acuerdo con esta postura, que era la sostenida por 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”, la conformación de una legislatura resultaría “algo así como un organismo irrisorio y burdamente grotesco.”⁵¹ Si de acuerdo a los sectores provincialistas La Pampa “bien podría, tanto por su número de habitantes, cuanto por su potencialidad económica indiscutible, desdoblarse en dos Estados libres”,⁵² la propuesta oficial de establecer una legislatura en el Territorio era contemplada como una tardía y humillante limosna política.

Estas cuestiones parecen haberse manifestado también en otros escenarios territoriales, como es el caso de Chaco, que según los datos arrojados por el Censo de 1920 había alcanzado la cifra de sesenta mil habitantes. Si bien en este Territorio no hubo –al menos hasta la década de 1930- movimientos autonomistas de la misma

⁴⁸ 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 Río Negro y Chubut. Linares Quintana, S. (1934) *La representación parlamentaria de los territorios nacionales*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de Porter Hnos. pp. 122-123.

⁴⁹ *Río Negro* (General Roca), año X, n° 568, 26 de septiembre de 1922.

⁵⁰ *La Autonomía* (Santa Rosa), año XV, n° 3.508, 22 de septiembre de 1922.

⁵¹ *La Autonomía* (Santa Rosa), año XV, n° 3.530, 19 de octubre de 1922.

⁵² *La Autonomía* (Santa Rosa), año XVI, n° 3.663, 21 de abril de 1923.

relevancia que en La Pampa, algunos estudios han señalado que a través de asociaciones y periódicos, una parte significativa de la población territorial se expresaba abierta y activamente en contra de la provincialización.⁵³ Los argumentos que esgrimían en tal sentido apuntaban a destacar que esa transformación implicaría la aparición de una pesada carga fiscal y con ella se perderían las ventajas relativas que habían permitido el rápido crecimiento económico del Territorio, fuertemente impulsado con la expansión de la producción algodonera en la década de 1920.⁵⁴

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 considerar la provincialización de aquellas gobernaciones “que por su potencialidad económica-social, por su mayoría de edad, diríamos, están en condiciones de emanciparse de la tutela del Gobierno Federal y administrar por sí solas los problemas locales.”⁵⁵ Sin embargo, las intervenciones que sobre este punto hicieron diferentes expositores tendieron a destacar la inconveniencia de una provincialización inmediata. El capitán Jorge Yalour, uno de los miembros fundadores de la Liga, 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.”⁵⁶ Por su parte, el ingeniero Avelino Varangot señalaba 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

⁵³ Leoni, M. S. (2008), “La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas”, en G. Iuorno y E. Crespo (eds.) *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los territorios nacionales*. Neuquén: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-Universidad Nacional del Comahue. p. 139.

⁵⁴ Girbal-Blacha, N. (2011) *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*. Rosario: Prohistoria.

⁵⁵ Liga Patriótica Argentina (1927) *Congreso General de Territorios Nacionales celebrado en Río Gallegos*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos. p. 13.

⁵⁶ Liga Patriótica Argentina (1927) *Congreso General...*, op. cit. p. 229.

propósito de “moderar el furor presupuestívoro a fin de que las artes y las industrias puedan desarrollarse con garantías en el estado.”⁵⁷

Más explícito en su rechazo uno de los delegados por Misiones, quien aseguraba a los demás asistentes “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.”⁵⁸ Mientras quienes deseaban la provincialización eran “un núcleo reducido de políticos profesionales”, la misma era rechazada por “la inmensa mayoría de la población: propietarios, industriales, comerciantes, maestros y demás gremios de trabajo, aun los dedicados a la tarea de obrajes, etc.”⁵⁹ Pese a que Misiones se contaba entre los Territorios que según algunos observadores debían ser provincializados, Arrechea 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 1.532.⁶⁰ De esta manera, aun cuando las legislaturas seguían sin haber sido establecidas pese a que varios años habían transcurrido desde los decretos ejecutivos dictados en tal sentido, la formación de esos cuerpos deliberativos seguía siendo vista como un paso necesario en el camino gradual de los Territorios a su autonomía.

En 1928 la cuestión de la provincialización de los Territorios cobró un nuevo impulso. En julio de ese año, el diputado radical Eduardo Giuffra presentó ante el Congreso un proyecto de ley que establecía la transformación en provincias 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.⁶¹ Pero si esa era la mirada del diputado por la Capital Federal, la de los actores territoriales no coincidía

⁵⁷ Liga Patriótica Argentina (1927) *Congreso General...*, op. cit. p. 225.

⁵⁸ Liga Patriótica Argentina (1927) *Congreso General...*, op. cit. p. 147.

⁵⁹ Liga Patriótica Argentina (1927) *Congreso General...*, op. cit. p. 147.

⁶⁰ Liga Patriótica Argentina (1927) *Congreso General...*, op. cit. p. 153.

⁶¹ Poco tiempo más tarde, el diputado radical Romeo Saccone presentó un proyecto para transformar en provincias a La Pampa, Chaco y Misiones. Orizaola Roldán, I. (1933-1934) *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., I. p. 121. A diferencia del proyecto de Giuffra, el de Saccone no incluía a Río Negro entre los Territorios a provincializar.

plenamente en la necesidad de la provincialización. A propósito de dicho proyecto un periódico de Río Negro buscaba llevar tranquilidad a sus lectores señalando que “no hay peligro de que, por ahora, se tome en serio el plan de hacer de Río Negro una nueva provincia”⁶² y lo mismo opinaba en relación con el caso de Chaco. En cuanto a La Pampa y Misiones, el periódico también advertía sobre lo que consideraba un previsible fracaso de la iniciativa debido al “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.”⁶³ Para el *Río Negro* el Territorio homónimo debía avanzar paulatina y ordenadamente hacia la autonomía, lo que imponía la necesidad de establecer la legislatura prevista en la ley y ganar de esa forma ciertas cuotas de autonomía administrativa mas no política.⁶⁴

Tampoco en La Pampa, donde las demandas autonomistas llevaban veinte años de historia, la necesidad de la provincialización parecía haber conquistado la opinión unánime de los habitantes del Territorio. Inclusive entre quienes simpatizaban con la idea se planteaba la conveniencia de adoptar algunas previsiones frente a la posibilidad de que ese cambio tuviera lugar. 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 doscientos cincuenta 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 proponía que una vez producida la provincialización, los maestros y las escuelas continuaran dependiendo por diez años más del Consejo Nacional de Educación. En un sentido prácticamente idéntico, otro maestro planteaba en su exposición que era “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.”⁶⁵ Es posible entender que este tipo de prevenciones no sólo expresaba un interés gremial y que en cierto modo reflejaba las ansiedades que la posibilidad de la provincialización despertaba también en sectores que poco tenían de que ver con los grandes terratenientes.

⁶² *Río Negro* (General Roca), año XVI, n° 875, 9 de agosto de 1928.

⁶³ *Río Negro* (General Roca), año XVI, n° 875, 9 de agosto de 1928.

⁶⁴ *Río Negro* (General Roca), año XVI, n° 871, 12 de julio de 1928.

⁶⁵ Orizaola Roldán, Ismael (1933-1934), *Historia del provincialismo de La Pampa...*, op. cit., II. p. 229.

Conclusiones

El recorrido efectuado 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. 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.

Un dato que no puede dejar de destacarse es la inexistencia de un consenso absoluto acerca de qué debía hacerse con los Territorios. 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, 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 la normativa relativa a los Territorios nada decía al respecto. De esta manera, uno de los argumentos más insistentemente utilizados por quienes propugnaban la provincialización 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 ello era imposible debido a la parvedad de esos mismos recursos, por lo que entendían más conveniente avanzar de modo gradual hacia esa transformación. Los discursos 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 de las futuras provincias fue adquiriendo un lugar destacado en las discusiones desarrolladas en torno al destino político de los Territorios.

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. 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 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 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 hacer ingresar a un Territorio a la vida autónoma sólo en base a dicho criterio.

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, muchos 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 ninguna posibilidad de acceder 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 discursos, por asegurar que la conversión de los Territorios en provincias estuviera precedida de un desarrollo suficiente de las capacidades económicas 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 también –o más bien, en algunas miradas- uno de carácter económico.

A partir de la perspectiva propuesta en este trabajo, la problemática de la postergada provincialización de los Territorios adquiere un perfil significativamente diferente al ofrecido por algunas de las interpretaciones disponibles, que tienden a señalar como causa de ese fenómeno la resistencia de ciertos actores a que se produjera esa transformación institucional porque ella habría perjudicado sus intereses económicos. Aquí se ha buscado mostrar que en cualquier caso no fueron únicamente los sectores terratenientes quienes abrigaban tales preocupaciones, sino que las mismas eran compartidas por un conjunto considerablemente 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. Tampoco era sólo el Estado nacional el único interesado en mantener la dependencia administrativa de los Territorios. Sectores significativos de la prensa y de la sociedad territorial encontrar más alentador el mantenimiento del mismo estatus 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 algunos Territorios fueron superando la cantidad de población fijada en la ley 1.532, la carencia de autonomía política pareció haber sido contemplada como el menor de los males.