

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,  
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Título: Tiempo de reclamos, incertidumbres y postergaciones: los territorios nacionales y sus derechos políticos en la década de 1930.

Autor: Magíster María Teresa Varela

Correo electrónico: [mtevarela@hotmail.com](mailto:mtevarela@hotmail.com), [tervar13@yahoo.com.ar](mailto:tervar13@yahoo.com.ar)

Pertenencia Institucional: CONICET-UNCo-CURZA

Área Temática: Instituciones políticas y conflicto Interinstitucional

Mesa temática: Representación y mecanismos de participación en América Latina II

## RESUMEN

La temática que abordaremos se inscribe dentro de los estudios de historia política tendientes a analizar el proceso de construcción de la ciudadanía política en Argentina a través de los territorios nacionales (1884-1955), al ser sus habitantes verdaderos "ciudadanos nominales" (Quiroga:1998), portadores de derechos políticos restringidos.

En las primeras décadas del siglo XX y en el marco de la desestructuración del modo de dominación oligárquico, la ampliación de la democratización y la ciudadanía política se convirtieron en los ejes centrales. En ese marco el discurso de los gobiernos de turno sobre la inclusión y la participación alentó las expectativas de los sectores ubicados en los bordes del sistema político. Profundizar entonces en el concepto de ciudadanía, inclusión y exclusión constituye un buen punto de partida hacia las transformaciones políticas y dentro de ellas a las mutaciones democráticas en Argentina. Por definición toda exclusión contiene en términos de Saül Karsz (2004: 159-160) una paradoja constitutiva ya que para ser excluido hay que estar adentro y aunque parezca un juego de palabras estos exiliados del interior resultaron útiles y necesarios al sistema del cual formaron parte.

Para ello analizaremos en esta relación-tensión las diferentes estrategias utilizadas por el oficialismo para demorar la aplicación de la ley N° 1532 que creó los territorios nacionales en 1884, sus "miedos", "vacilaciones" y posturas descalificadoras frente a la incorporación de los habitantes territoriales a la vida política plena y por otro lado el papel que estos actores y la oposición política asumieron para promover demandas unificadas de inclusión.

La temática que abordaremos en este trabajo se inscribe dentro de los estudios de historia política que analizan el proceso de construcción de la ciudadanía política en Argentina, a través de la problemática de los territorios nacionales (1884-1955)<sup>1</sup>, al ser sus habitantes verdaderos “ciudadanos nominales” (Quiroga:1998), portadores de derechos políticos restringidos<sup>2</sup>.

En las primeras décadas del Siglo XX y en el marco de la desestructuración del modo de dominación oligárquico, la ampliación de la democratización y la ciudadanía política se convirtieron en los ejes centrales. En ese marco el discurso de los gobiernos de turno sobre la inclusión y la participación alentó las expectativas de los sectores ubicados en los bordes del sistema político. Profundizar entonces en el concepto de ciudadanía, inclusión y exclusión constituye un buen punto de partida hacia las transformaciones políticas y dentro de ellas a las mutaciones democráticas en Argentina. Por definición toda exclusión contiene en términos de Saül Karsz (2004) una paradoja constitutiva ya que para ser excluido hay que estar adentro, y aunque parezca un juego de palabras, estos exiliados del interior resultaron útiles y necesarios al sistema del cual formaron parte.

---

<sup>1</sup> En octubre de 1884 por ley N° 1532 se crearon nueve territorios nacionales: Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, La Pampa, Misiones, Formosa y Chaco. Este formato territorial conviviría con las 14 provincias argentinas, pero la ciudadanía política estaba restringida. No se trataba de un voto capacitario o censatario, sino de una limitación en el ejercicio de los derechos políticos según el lugar de residencia; así un habitante territorial, que se desplazara a una provincia podía votar y ser elegido representante, constituyéndose entonces, en un mismo país, dos categorías de ciudadanos, todos con iguales deberes pero diferentes derechos. La única instancia donde podían ejercer los derechos políticos era en los concejos municipales de más de 1000 habitantes, sólo podrían crear sus legislaturas cuando la población ascendiera a 30.000 habitantes y 60.000 para la provincialización. Comparado con el sistema de territorios que implementó Colombia durante la consolidación de los Estados Unidos de Colombia entre los años 1863 y 1886, nuestra legislación era aún más retrógrada en cuanto a las prácticas políticas ya que en Colombia se preveía que cuando un territorio llegara a los 25.000 habitantes podría enviar un diputado con voz y voto en las decisiones y con 50.000 mandaría un diputado de acuerdo con la normatividad general (Acuña Rodríguez: 2007). En Argentina no fue contemplada esta figura en la ley, pero fue un elemento de discusión en el Congreso que permitía demorar los pedidos por la ampliación de la ciudadanía, la diferencia es que se planteaba un delegado con voz y sin voto. Esta provisionalidad se mantuvo a lo largo de casi setenta años a diferencia del modelo norteamericano que influyó en la organización política y administrativa de nuestros territorios nacionales. (Ruffini, 2007:72-79; Zusman, 2009:9-33). Esta normativa al desconocerles el derecho a la representación política, les negó no solo los beneficios obtenidos en la cultura occidental a partir de la Revolución Francesa sino que, retrotrajo a aquellos a una condición anterior a la cristalizada por el instituto medieval del mandato imperativo. Y fundamentalmente fue una clara violación del paradigma liberal de la Constitución de 1853-60 (Pravato, 2009). El camino hacia las reflexiones sobre la ciudadanía y la restricción de los derechos políticos de los habitantes territoriales en Argentina se abre en la década del noventa con los trabajos de historiadores de los ex territorios nacionales como Orieta Favaro y Mario Arias Bucciarelli (1995) quienes repensaron el momento de consolidación de la Nación que quedaría efectivamente conformado en la década de 1950 con la provincialización de la casi totalidad de los territorios nacionales. La producción ha continuado en estos años abordando diferentes aspectos, ya que desde nuestra perspectiva no podemos perder de vista que nuestra historia nacional no se entiende sin el análisis y la consideración de estos espacios.

<sup>2</sup>La ciudadanía alude formalmente a la pertenencia a una determinada comunidad política, remite también a una definición legal de derechos y deberes y a un doble eje de debates jurídicos y filosóficos, teóricos y políticos. Cfr. Hugo Quiroga, “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático”, en: *Estudios Sociales*, Santa Fe. Año VIII. N° 14, 1998, pp.19-41. La cualidad de la ciudadanía –los derechos y obligaciones que esta conlleva- es una resultante de estrategias de inclusión o subordinación signadas por la lógica de la dominación. Pero la ciudadanía no se termina en esta definición, es también participación, implica, derechos y deberes pero también éstos deben ser exigibles, posibles de ser invocados y ejercidos en plenitud, tanto como sancionada su vulnerabilidad, inobservancia o violación. Cfr. Waldo Ansaldi. (1998) “Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato a favor de una ciudadanía incluyente y universal”, en: *Escenarios Alternativos*. Buenos Aires. Año 2 N° 4. pp. 105-122.

Nuestro período comienza con una crisis institucional reveladora de tensiones y conflictos latentes y manifiestos que habían caracterizado al período 1916-1930<sup>3</sup>. El derrocamiento de Hipólito Yrigoyen por el golpe de estado del 06 de septiembre de 1930, encabezado por los generales José E. Uriburu y Agustín P. Justo<sup>4</sup> abre paso a una etapa de restricción de los derechos ciudadanos, que contrastó con la ampliación democrática producida en 1912 con la Ley Sáenz Peña<sup>5</sup>.

Pero en lo que respecta a los territorios nacionales, la actitud inicial del Poder Ejecutivo Nacional a partir de la interrupción institucional de 1930 evidenció una peculiar preocupación por los derechos políticos de los ciudadanos. Por un lado, la experiencia política democrática vivida por amplios sectores de la sociedad argentina en el período precedente y un mayor nivel de organización de los partidos políticos, dificultarían ahora el avance sobre los canales institucionales. Por otra parte, parecería confirmarse la idea de que el gobierno militar pretendía en esta contradictoria actitud constituir un sistema político que le otorgara bases de legitimación, ya no con los partidos tradicionales, sino con los “nuevos ciudadanos”. De esta intención participa el Partido Socialista, agrupación que ocupó en este período el lugar dejado por la Unión Cívica Radical a causa de su proscripción y posterior abstención.

Surge aquí la llamada paradoja de la década de 1930<sup>6</sup> a la que habría que relativizar ya que en ese contexto de retroceso en las prácticas democráticas provocada por el golpe militar para las provincias e incluso los territorios nacionales -con la intervención de sus municipios electivos- sumado al fraude y proscripciones, el discurso del PEN planteó la inclusión de los territorios nacionales a la vida política nacional, pero en la práctica no llegaron más allá de la mera declamación. En 1934 y en 1938 -límite de nuestra propuesta de trabajo- se demostró con la elaboración de dos ante proyectos de ley desde el Ejecutivo que la posibilidad de reforma de ley la N° 1532, aún no tenía el consenso parlamentario necesario para su realización; caso preclaro de postergación frente al incremento de demandas de la sociedad civil que repudiaba estas propuestas

Para ello analizaremos en esta relación-tensión las diferentes estrategias utilizadas por el oficialismo para demorar la aplicación de la ley N° 1532, que creó los territorios nacionales en 1884,

---

<sup>3</sup> Este período coincidió con la ampliación democrática producida por la llegada a la presidencia del representante de la Unión Cívica Radical Hipólito Yrigoyen (1916-1922/1928-1930) y Marcelo T. de Alvear (1922-1928).

<sup>4</sup> Este fue el primero de seis golpes de estado con que cuenta la historia Argentina (1930, 1943, 1955, 1963, 1966, 1976).

<sup>5</sup> La Ley N° 8871, sancionada por el Congreso el 10 de febrero de 1912, estableció en el país un nuevo régimen electoral, sintetizado en la adopción y aplicación del sufragio universal masculino (para los nativos y naturalizados mayores de 18 años inscriptos en el padrón electoral), secreto y obligatorio. Esta ley si bien amplió la participación política, la exclusión de diferentes sectores continuó y se pueden enumerar en tres categorías: 1) incapacidad: dementes declarados en juicio y sordomudos, 2) estado y condición: eclesiásticos, soldados, policías, mendigos recluidos en asilos, 3) indignidad: reincidentes condenados por delitos a la propiedad, penados por falso testimonio, quebrados fraudulentos, dueños y regentes de prostíbulos, entre otros. A estas exclusiones le debemos sumar la de las mujeres hasta 1948 y de los habitantes de los territorios nacionales hasta la década de 1950.

<sup>6</sup> Esta hipótesis es aportada por los historiadores neuquinos Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli (1995).

sus “miedos”, “vacilaciones” y posturas descalificadoras frente a la incorporación de los habitantes territoriales a la vida política plena y por otro lado el papel que estos actores y la oposición política asumieron para promover demandas unificadas de inclusión.

Nuestra hipótesis, consiste en afirmar que, en la década de 1930, la gestación de la ciudadanía política en los territorios nacionales, aparecería como un proceso gradual, no lineal, signado de avances y retrocesos, postergaciones y reclamos. A diferencia de las restantes fuerzas políticas, el Partido Socialista aparecería, como el actor principal en el Congreso, en el que ejercería acciones en pro de la ampliación de la ciudadanía política para los habitantes territoriales manteniendo vivo el debate. Esta temática constituiría un objetivo de gestión permanente, distanciándose del Poder Ejecutivo Nacional convertido en trinchera de una larga y aún hoy poco comprensible postergación de derechos políticos. Por su parte la prensa y la sociedad civil territorial accionará en múltiples formas de sociabilidades que nuclearán las demandas por su inclusión como miembros plenos de la comunidad política, a pesar de las diferentes formas de concebir la obtención de esos derechos.

### **Los efectos del quiebre institucional de 1930**

El golpe de estado del 6 de septiembre de 1930, encabezado por el general José Félix Uriburu, apoyado por grupos de la derecha nacionalista y sectores tradicionales del conservadurismo, tenía entre sus objetivos el de encabezar una revolución política, que incluyera la reconstrucción de una “democracia de elite”, a partir de la redefinición de la Ley Sáenz Peña que “impedía el gobierno de los mejores” y que perseguía el voto calificado como camino para “evitar la manipulación y demagogia del electorado”<sup>7</sup>. La imagen que los golpistas tenían del gobierno derrocado sintonizaba con la siguiente frase de un teórico de la elite: “...las clases inferiores en sí, son incapaces de gobernar, y la *olocracia*<sup>8</sup> siempre ha desembocado en desastres”<sup>9</sup>.

Se había iniciado un camino sin retorno al que brevemente Uriburu con su evidente desconfianza hacia la democracia intentó dar marcha atrás. Esta acción de la derecha recibió el

---

<sup>7</sup> Cfr. Macor, Darío. (2001) “Partidos, coaliciones y sistema de poder”, en Alejandro Cattaruzza (Dir.) *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Sudamericana, Buenos Aires, p.54.

<sup>8</sup> Grafía del original.

<sup>9</sup> Cfr. Pareto, Vilfredo (1987). *Escritos sociológicos*. Selección, traducción, introducción y notas de María Luz Morán. Alianza Editorial, Madrid, p. 89. Estos miedos son propios de la época, los denominados teóricos de la elite dan cuenta de los males que la incorporación de las masas a la política podían causarle a la democracia. Este grupo que estaba conformado por lo más representativos intelectuales de la época como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels, entre otros (y que era leído por nuestros políticos e intelectuales), trataron de darle una explicación a las posibles consecuencias despóticas que las nuevas formas de dominación de la democracia de masas encerraban, disimuladas tras el velo de la soberanía popular. La inclusión de un nuevo sujeto político exigía revisar muchos contenidos de la teoría política, que se relacionaban con las nuevas mediaciones entre estado y sociedad que se iban construyendo. Cfr. Yannuzzi, María de los Angeles. (1993). *Intelectuales, masas y elites. Una introducción a Mosca; Pareto y Michels*, UNR Editorial, Rosario, p. 3.

apoyo de partidos políticos como el Socialismo que los habían cuestionado a principios de siglo. Lo que los acercó, en esta ocasión, fue la desconfianza hacia la “política de bandería” de Yrigoyen<sup>10</sup> ya que consideraban que: “...no estaba preparado para gobernar”<sup>11</sup>.

El Congreso era el sitio donde según estos conservadores se habría instalado la “chusma” y cambiado el lenguaje parlamentario por el habla “soez” de los suburbios y los comités radicales. La discusión, para los conservadores, significaba un intercambio de opiniones donde se intentaba convencer al adversario o dejarse convencer, con argumentos racionales, de lo verdadero y lo correcto. Por lo que con aquella democracia de masas la discusión pública se convertía en una formalidad vacía (Schmitt, 2002:9)<sup>12</sup>. Vale decir entonces que, el radicalismo –y en particular el yrigoyenismo- gobernó con una fuerte oposición legislativa. Los sectores oligárquicos de la burguesía argentina convirtieron al Parlamento en su principal trinchera institucional de oposición al reformismo, diluyendo la capacidad y potencialidad transformadora de éste.

Conservadores y nacionalistas no eran los únicos en lamentar los males de la democracia, los socialistas también contribuyeron a afianzar esta visión, a partir de sus propias críticas. Así Yrigoyen era para unos y para otros una “aberración” o prueba de “la inmadurez mental del pueblo argentino”. Es en ese momento donde se hicieron más visibles las prácticas políticas de los diferentes actores orientadas a “jaquear” al adversario político, todos trabaron u obstaculizaron el accionar de quién le tocaba gobernar, debilidad o no de la democracia argentina es un rasgo que ha caracterizado a la política en nuestro país.

Entonces si la suspicacia a los sectores que habían experimentado durante algunos años el ejercicio de la ciudadanía política era tal, era lógico que aumentara la prevención en incorporar a los habitantes de los territorios nacionales al concierto nacional como ciudadanos con plenos derechos políticos. Este temor como se verá más adelante quedó reflejado en el Congreso argentino con los

---

<sup>10</sup> Reales o imaginarios, los recelos de la elite a partir de 1916 se entremezclaron con el desprecio hacia “la tiranía del populacho” (Svampa, 2006:178-191). Así el período que va de 1916 a 1930 fue considerado como la apertura de la democracia hacia el despotismo de las masas y a la pura demagogia y poco después al “peligro comunista”. Durante los años 1920 se realizará una fuerte campaña de desprestigio contra el líder radical en contra de su estilo “populachero”. Los insultos contra Yrigoyen revelan este desprecio elitista entremezclado con viejos prejuicios raciales.

<sup>11</sup> Transcripción recogida por el periódico *La Nueva Era* (en adelante *L.N.E.*) de discursos oficialistas. “El gobierno radical”. 1930. 1º/11/1930. Año XXVIII. Nº 1354, p.2, col 4-5.

<sup>12</sup> El teórico había caracterizado al parlamento alemán y sus críticas eran equiparables a las realizadas por la oposición radical durante los años 1916 a 1930: “...el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el “gobierno de aficionados”, las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo de los buenos modales, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abuso de la inmunidad y privilegios, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones” (Schmitt; 2002, 24-25) Lo que encubría según sus términos la democracia parlamentaria es la “dictadura de la mayoría” que no dejaba de serlo porque hubiera elecciones periódicamente. “El talento de un Demóstenes sería impotente para cambiar el voto de un diputado”, las asambleas parlamentarias se caracterizaban según él por su: “simplicidad intelectual, irritabilidad, sugestionabilidad, exageración de los sentimientos y la influencia preponderante de unos pocos líderes” (Le Bon, 2004:72).

posicionamientos de los conservadores, radicales e incluso el Partido Socialista Independiente sugiriendo que los habitantes territoriales aún no estaban preparados para la vida política plena.

Rápidamente el gobierno de Uriburu comenzó a tener dificultades para consolidar su proyecto político. Entonces frente a la amenaza de ganar el apoyo de la ciudadanía, cuyo veredicto favorable necesitaba para adquirir un sello de legitimidad menos discutible, se puso énfasis en un “discurso” que postulaba la democracia ahora de la mano de Agustín P. Justo, quien va a plantear desde el Estado la creación de nuevos ciudadanos:

*Si la voluntad del pueblo argentino me lleva a la primera magistratura de la Nación aseguro que una de mis primeras preocupaciones será la de solicitar al Congreso la Ley de Representación Legislativa a los territorios de mayor riqueza y población, como medida previa, transitoria, para su posterior incorporación como estado federal. [...] Me refiero a los Territorios Nacionales que siguen carentes de autonomía y de representación, con violación flagrante de la constitución y de las leyes, sólo de vez en cuando llega a ellos, la acción tutelar del estado<sup>13</sup>.*

Era una buena estrategia pre-electoral hablar de democracia e inclusión política para los habitantes territoriales o estas “masas” sin derechos políticos” ya que “...el arte de los que gobiernan [...] consiste sobre todo en la ciencia del empleo de las palabras”. Así los oradores que conocen los sentimientos que animan a las masas y como impresionarlas pueden conducirlos (Le Bon, 2004:43). En este sentido la democracia no solamente es un discurso que sirve para legitimar a la nueva élite, sino que, además, es la manera más sencilla de cuestionar a la existente. Pero el gobierno acusando de demagogia al anterior terminó utilizando los mismos argumentos: “También ellos formulan promesas imposibles de cumplir, adulan a las masas, halagan los instintos más groseros, y explotan y fomentan todos sus prejuicios y avideces cuando creen que podrán sacar ventajas de ellos” (Mosca, 1984:323).

El discurso político nos sugiere “...una manera particular de entender el espacio público, a partir del cual se puede determinar qué cuestiones lo integran y cómo se delimita en el contexto de una sociedad concreta. En él deben trasuntarse, en ese sentido, cómo construye las relaciones de poder y, en ese contexto, cómo constituye al adversario, como forma de construir su propio espacio dentro del mundo de la política” (Yannuzzi, 2007). El discurso en términos de Foucault (2012:15) revela pronto su vinculación con el deseo y con el poder, ya que no traduce simplemente las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse. Una vez que un discurso es emitido y consigue llegar a su audiencia, sobre ésta se proyecta toda una serie de representaciones, que, corresponden o no con la verdad, pueden influir de forma determinante en nuestra percepción y actitudes hacia lo lingüísticamente

---

<sup>13</sup>Transcripción del discurso de Justo en oportunidad del acto pre-eleccionario pronunciado en Bahía Blanca. *L.N.E.*, “El 08 de noviembre el Pueblo de la República elegirá a las autoridades nacionales y provinciales”. 07/11/1931, p.1, col. 1.

construido. Los discursos tienen raíces históricas y están entrelazados y por ello debe analizarse en relación a las personas que lo elaboran, que también son sujetos sociales que vehiculizan saberes (Jägger, 2003:66).

El presidente Justo (1932-1938) "...buscó legitimar su gobierno ante lo que llamaba "el tribunal de la opinión": se mostró atento a la imagen que presentaba la prensa de la acción oficial; procuró el apoyo de las entidades intermedias y persiguió el respaldo de la opinión "técnica y calificada"<sup>14</sup>. Pero a pesar de su pretendida "preocupación" por los territorios nacionales manifiesta en los discursos pre-electorales, en las alocuciones de apertura de las sesiones legislativas, o en los actos de conmemoración de fechas patrias -donde se hablaba de derechos políticos para estos espacios- con diferentes estrategias fue postergando el proceso autonómico, uno de los argumentos característicos fue el de la inmadurez política.

### **La denominada "incapacidad" o "minoridad política" de los habitantes territoriales**

La incorporación de los territoriales o "de los muchos" o del "gran número" en términos de María de los Ángeles Yannuzzi (2007) generaba incertidumbre en el gobierno, ya que transformaría el escenario político nacional tal y como -salvando las distancias- se planteara entre los teóricos de la elite a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX con la incorporación de las masas a la vida política. La representación en el Congreso cambiaría su composición a lo que se agregaban los miedos con respecto a la inexperiencia de los habitantes territoriales en los asuntos políticos y las capacidades intelectuales de estos, o siguiendo con las comparaciones a la "irracionalidad de estas nuevas masas" que ocasionarían, -según Carl Schmitt (2002)-, el "fin de la argumentación". Aún eran muy fuertes las posiciones iluministas que planteaban la necesidad de educar en la vida política al ciudadano para que gradualmente obtenga su ciudadanía política plena.

Así los discursos parlamentarios oficialistas de la década continuaban manifestando la incapacidad o minoridad política de los habitantes territoriales, lo que contribuyó a generar los reclamos de la década y un amplio debate que posicionó a los diferentes sectores de la sociedad (prensa, municipios, Partido Socialista) y que se retroalimentaba permanentemente. El protagonismo alcanzado por el Partido Socialista hasta mediados de la década, en ese reacomodamiento de las fuerzas políticas, profundizaría los debates de la etapa democrática anterior<sup>15</sup>, tomando distancia frente a la intervención militar y posterior gobierno de Agustín P.

---

<sup>14</sup>Rapoport, Mario. (2000)*Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Macchi, p.219.

<sup>15</sup> En los años veinte serán presentados proyectos desde diferentes partidos políticos y también por el gobierno nacional. Uno de ellos es el de provincialización de los territorios nacionales de La Pampa y Misiones presentado por Hipólito Yrigoyen en 1919, el decreto de creación de Legislaturas de 1922 de Hipólito Yrigoyen antes de finalizar su mandato y que fuera continuado y luego abandonado por falta de reglamentación durante la gestión del presidente

Justo y Roberto Ortiz (1938-1940), destacando la importancia de la democracia electoral en el proceso de construcción de la ciudadanía. Sobre este eje ideológico, respecto de la democracia, giraron los debates de la década sobre la ampliación de la participación política para los habitantes territoriales.

Los planteos realizados por los mencionados teóricos de la elite sobre el concepto “masas”<sup>16</sup> resulta asimilable al que nuestros políticos tenían sobre los habitantes territoriales y deja entrever una de las cuestiones teóricas más importantes que se plantea en el período y que se refiere a la posible capacidad de las masas de superar su propia condición. Estos argumentos ponían en cuestión el “carácter racional del comportamiento político” de las “masas” o para el caso de los territoriales la “minoría de edad” que se superaría, siguiendo una visión iluminista, con tiempo y educación en las células primarias de aprendizaje cívico –las comunas electivas territoriales- únicos espacios de ejercicio de derechos políticos para estos “ciudadanos incompletos”. Una vez ejercitados en estas escuelas de civismo podrían llegar a la “adulterez” y participar en las contiendas electorales nacionales en un pie de igualdad con el resto de los ciudadanos argentinos o, en términos de los iluministas de la época, llegarían a la “edad de la razón”.

Es por esta situación que Martha Ruffini (2007) habla de la pervivencia de la República posible alberdiana<sup>17</sup> en los territorios nacionales hasta la década de 1950 y cuestiona la hipótesis de

---

radical Marcelo T. de Alvear (1922-1928). También fueron presentados proyectos de representación parlamentaria con voz y sin voto. A fines de 1920 el flamante Ministro del Interior José P. Tamborini proponía la provincialización de los territorios nacionales en condiciones numéricas de hacerlo según la ley N° 1532, es decir 60.000 habitantes, pero pronto se diluyó. Estas acciones provocarían en la sociedad civil una efervescencia política e iniciativas que darán inicio a la gestación de una conciencia territorial que eclosionará en los años treinta, pero que presentará diferentes posicionamientos frente a la gradualidad o no en la adquisición de sus derechos políticos. Cfr. María Teresa Varela (2009) “La inconclusa instalación de las legislaturas territoriales. Debates y perspectivas desde la prensa rionegrina (1922-1930). En: *Nacionalismo, Migraciones y Ciudadanía. Algunos aportes desde las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Autores de Argentina, pp. 61-81.

<sup>16</sup> Desde una concepción más o menos desvalorizante de las masas según los casos, los elitistas sostuvieron que los sentimientos, las creencias en una palabra, los elementos no-rationales eran una parte co-constitutiva de la política. Esto implicaba decir, en principio, que el comportamiento político no era en realidad predecible y que las masas actuaban en base a la fe” (Yannuzzi, 1993:150-152; 2004:8). En la misma línea Pareto creía que cuando se le “...conceda el sufragio a todos los hombres, incluidos los locos y los criminales, cuando se haya extendido a las mujeres, y si se quiere a los niños, habrá que detenerse; no se podrá descender más bajo, a menos que se conceda el sufragio a los animales, lo que sería más fácil que hacerlos expresarse” (Pareto, 1987:217). Para Mosca el sufragio, el gobierno de la mayoría era una ironía y una falsedad ya que siempre gobernaba una minoría política con superioridad material, intelectual y hasta moral con respecto a las masas (Mosca, 1984:110). Michels creía que el individuo desaparece en la multitud, reconoce además su “inmadurez política” y su “incompetencia” (Michels, II, 1984:191).

<sup>17</sup>Respecto de la denominada fórmula Alberdiana podemos decir que a partir de la caída de Juan Manuel de Rosas (1852) y recogiendo el pensamiento de la generación de 1837, se buscó definir un modelo de país que debía organizar la República y darle forma a un sistema político estable que permitiera orientar el crecimiento económico y adquirir normas civilizadas. La sociedad política requería de una regeneración que provendría del trasplante de personas (inmigrantes) e instituciones a la sociedad argentina. Se hacía imperioso forjar al ciudadano, para ello había que resolver el problema de la participación política. Para Juan Bautista Alberdi la prioridad era evitar un gobierno de la mayoría para sortear la tiranía del número y reemplazarla por la soberanía de la razón. Es decir, había que encorsetar las libertades políticas, para evitar que el país se sumiera en la anarquía. Por ello estaba convencido que el ejercicio del sufragio tenía que ver con la capacidad personal de los electores, que debía ser privativo de una minoría ilustrada, que asumiría la dirección política del país. Esta fórmula restrictiva operaría en un contexto político preciso, descrito por Alberdi como una “República posible”, una monarquía con fachada republicana que, una vez completados sus objetivos

Tulio Halperin Donghi (1999) que plantea que se llegó a la República Verdadera a partir de 1916 con la llegada a la Presidencia de Hipólito Yrigoyen. Estos parlamentarios contrarios a la ampliación del sufragio veían en los dichos de Alberdi un fuerte justificativo para evitar la incorporación de nuevos ciudadanos a la vida política: “La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera: se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia es asegurar la pureza y la fuerza de su ejercicio” (Alberdi, 1966). Así la aptitud, la virtud y la pureza son los atributos por excelencia de una contra-figura aristocrática que, desde el centro mismo de las formas democráticas, pugna por excluir del derecho político a las estirpes impuras (Pacecca, 2007:17).

En la Argentina de la década de 1930 nuestros políticos utilizaban la necesidad de educación de los territoriales como justificación para evitar las transformaciones que su inclusión traería aparejada. Las “masas” o los “habitantes territoriales” para el gobierno adolecían de “un cierto infantilismo” que se expresará en conceptos como: “huérfanos menores de edad” que necesitan de la tutela de un padre, es decir del tutelaje estatal, pero por otro lado presentaban proyectos que ponían en discusión esta problemática en forma permanente.

Estas ambigüedades atravesaron a la clase política desde que fue sancionada la Ley N° 1532 en 1884 , ya que por un lado argumentaban que los habitantes territoriales necesitaban educarse en el ejercicio de los derechos políticos, que no estaban preparados para gobernarse, que eran “menores de edad”, “incapaces” de llevar adelante los destinos de un estado provincial, pero por otra parte esos mismos habitantes con el sólo hecho de trasladarse a una provincia se convertían en ciudadanos plenos sin necesidad de pasar por un “curso acelerado” de cómo ejercer la ciudadanía política. Cuando no pudieron sostener estos argumentos recurrieron a la cantidad de habitantes necesarios para obtener la provincialización y creación de legislaturas, pero cuando algunos territorios superaron esta instancia recurrieron al fundamento del atraso económico, cultural y también moral o a la combinación de todos según los casos. Estas afirmaciones no coincidían con los datos estadísticos que se relevaban en los diferentes territorios y que demostraban el grado de desarrollo poblacional y económico alcanzado con la fruticultura en el Valle de Río Negro, el petróleo en Neuquén, Chubut y Santa Cruz, la industria forestal y algodonera en Chaco y Formosa, la ganadería en La Pampa o la yerba en Misiones<sup>18</sup>.

---

materiales y sociales diera paso a la “República Verdadera” signada por la libertad y la igualdad. En este sentido era una República que debía transitar etapas graduales y cuya justificación más eficaz se basaba en su condición de provisionalidad.

<sup>18</sup> Estos ingresos iban directamente a las arcas nacionales, fondos que no eran coparticipados con los territorios, si con las provincias.

## La idea de representación parlamentaria o autonomía plena

En la década de 1930 ciertos partidos políticos individualmente o integrando coaliciones alcanzaron significación electoral como para constituir en torno a ellos el campo de competencia política estructurado en torno al eje oficialismo-oposición. El Partido Socialista Independiente surgido como escisión en 1927 del Partido Socialista tuvo protagonismo electoral en la primera mitad de la década con el liderazgo de Federico Pinedo y Antonio De Tomaso, para desaparecer prácticamente en la segunda mitad de la década. Por su parte el Partido Socialista Tradicional que junto con los Demócratas Progresistas habían coincidido en la recusación al gobierno de Yrigoyen, se mantendrían al margen de fuerzas políticas y sociales promotoras de la intervención militar (Partido Demócrata Nacional, el Antipersonalismo radical y el Socialismo Independiente reunidos en la Concordancia). En 1931 conformarían la Alianza Civil con la fórmula Lisandro de La Torre-Nicolás Repetto.

El PST contaba con referentes locales en muchas ciudades del interior del país aunque su organización y penetración en el electorado no alcanzaba para ofrecer una alternativa electoral, sin embargo en la primera mitad de la década alcanzó una importante representación en la Cámara de Diputados de la Nación, y el peso electoral en la Capital Federal y en la provincia de Santa Fe les permitió la representación en el Senado Nacional que a pesar de su reducido número impactó en la opinión pública<sup>19</sup> y desde el Congreso bregaron por los derechos políticos de los territorios nacionales.

En los territorios, a medida que se recuperaban los derechos políticos locales cuyo reclamo los habían puesto en escena<sup>20</sup>, se avanzaba desde la oposición parlamentaria en nuevos fundamentos y mecanismos para la conformación de una ciudadanía igualitaria y completa para todos los habitantes de la Nación. El PST resolvió en un congreso ordinario abandonar la idea de bregar por la representación parlamentaria de los territorios nacionales, y luchar por darles en cambio su autonomía provincial. Esta decisión terminaría por poner fin dentro del partido al dilatado debate generado por la idea de crear un representante de los territorios con atribuciones limitadas. Por lo que resolverían por un lado el problema de su representación y por el otro el de su

---

<sup>19</sup> Macor, Darío. "Partidos...", Op. cit., pp.65-73.

<sup>20</sup> El reclamo de la población territorial fue expresado a través de la prensa y de petitorios elevados al Congreso, allí reclamaban la vuelta a la normalidad electiva de sus municipios territoriales luego de la intervención por el golpe de estado. Pero no sólo los territoriales demandaron, también el Partido Socialista Tradicional encabezado por Demetrio Buirra y Miguel Navello reclamaban al ejecutivo nacional la pronta normalización de la situación electoral de las comunas territoriales: "*El gobierno revolucionario arrasó también con la autonomía de todas las comunas interviniéndolas y poniéndolas en manos de comisionados, y después de este período revolucionario y de haberse constituido legalmente el gobierno actual, todavía los habitantes de los territorios no han oído una palabra que signifique devolverles sus autonomías municipales. Es el único gobierno que tienen esos habitantes y que pareciera fueran castigados por el solo hecho de habitar esos rincones de la República.*" Congreso Nacional. Diario de Sesiones.

derecho a participar en la designación de las autoridades nacionales. Esta afirmación se puede observar en una entrevista realizada por un periódico del Territorio de Río Negro, en 1933, a los diputados Demetrio Buira y Miguel Navello:

*Cabe aclarar que en el caso del Partido Socialista Tradicional son decididos entusiastas de la provincialización, los socialistas independientes abogan en cambio por la representación parlamentaria y los conservadores, aunque reservados, se sabe que más bien optarían porque estos asuntos no se toquen. En cambio los Demócratas Progresistas de De la Torre, no sería difícil que, con algún grupo antipersonalista se inclinaran a la tesis del socialismo tradicional. No hay que hacerse muchas ilusiones, pero es posible que, aunque más no sea que con el ánimo de hacer adeptos para el futuro, todos los grupos del Congreso se interesen un poco más por nosotros frente a la posible conversión en estados autónomos y empecemos a sacar, como consecuencia, algunas ventajas<sup>21</sup>.*

En realidad como lo plantearan estos socialistas hubo un gran interés en el Congreso por estos temas durante la década del 30', aún mayor que la etapa anterior pero no se reflejó en la calidad de los proyectos o en cumplir con las aspiraciones de esta bancada. Así los proyectos de representación parlamentaria continuaron circulando en las cámaras, en 1933 un periódico territorial informaba sobre la presentación de un proyecto de ley del senador radical Nicolás Matienzo sobre la creación de un representante parlamentario con voz y sin voto, proyecto que sería sometido nuevamente a la cámara tiempo más tarde<sup>22</sup>. Esta misma línea fue continuada por los socialistas independientes Roberto Noble en 1934<sup>23</sup> y en 1935 Manuel González Maseda quien vuelve a poner sobre el tapete un proyecto sobre modificación de la Ley N° 1532, donde aparece también la figura del “delegado territorial”<sup>24</sup> e introduce la modificación de los límites territoriales. Este último marcaba un retroceso con respecto a lo establecido por la Ley N° 1532<sup>25</sup>.

Pero a mediados de 1933 la bancada del Socialismo Tradicional presentó por primera vez un proyecto de ley sobre provincialización de la Pampa, Misiones, Río Negro, Chaco y Formosa. En la fundamentación del proyecto, el diputado Demetrio Buira brindaba además datos estadísticos sobre población, escolaridad, producción ganadera y agrícola, que constituyeron una valorable ilustración para comprender la potencialidad de los territorios nacionales: “...tienen una cultura no inferior a la

---

Cámara de Diputados (en adelante CN.DS.CD).06-05-1932.Tomo II, pp. 74-75; CN.DS.CD.03/08/1932. Tomo IV, p.642.

<sup>21</sup> *Río Negro* (en adelante *R. N.*) “El próximo período legislativo y los territorios nacionales”. 21/12/1933, p.9, col. 1- 2.

<sup>22</sup> *La Voz del Sud* (en adelante *L.V. S.*), “Los Territorios Nacionales”. 15/06/1933, p. 3, col.4.

<sup>23</sup> CN., DS., CD. Año de 1934, 30/05/1934.Tomo I. p.667.

<sup>24</sup> Los socialistas repudiaban las propuestas de representantes parlamentarios del oficialismo con voz y sin voto ya que previamente debía reformarse la Constitución Nacional. Puesto que en su artículo N° 37, reformado por la Convención Nacional en el año 1898, dice: “*La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios...*”. La referencia únicamente a las provincias y a la capital inhabilitaba la figura de un representante por los territorios nacionales. La figura del delegado territorial fue utilizada frecuentemente por los legislativos como recurso para dilatar los debates sobre aplicación de la ley N° 1532 o su modificación, a pesar del conocimiento de todos que no estaba contemplada en la Constitución Nacional sancionada en 1853.

<sup>25</sup> Ya que aumentaba el número de habitantes necesarios para la provincialización (de 60.000 a 100.000 habitantes)

del resto del país y han formado su educación política en el ejercicio de sus derechos municipales, siendo sus comunas un ejemplo de honestidad y capacidad”<sup>26</sup>.

En Argentina el Partido Socialista demandó por los derechos políticos de los territorios nacionales e intentó transformar a los habitantes territoriales en ciudadanos completos. Sin embargo a pesar de los esfuerzos del socialismo, la prensa y la sociedad civil, el oficialismo renovaba los pretextos para impedir el gobierno propio de los territorios nacionales.

### **Las expresiones de la prensa territorial y de la sociedad civil**

Desde los territorios la prensa y la sociedad civil instalaban permanentemente en el espacio público la problemática sobre su situación. La prensa territorial se concebiría como parte inescindible de una avanzada civilizatoria y esa “incapacidad” de los habitantes territoriales habilitaría a los letrados/periodistas a ejercer como tutores o portavoces, en un primer ejercicio práctico de la función de representación de los intereses de estos ciudadanos. A su vez la concepción pedagoga avalaría la distinción entre un público considerado como tal, en la medida en que se emancipa intelectualmente, constituyéndose en opinión pública legitimadora o deslegitimadora del accionar de los gobernantes<sup>27</sup>.

La prensa producía discursos legitimados socialmente contribuyendo de esta manera a la construcción de representaciones e identidades.<sup>28</sup> Este fue el caso de la prensa territorial convertida en un medio de construcción de discursos, se autodefinió como una prensa didáctica y como vehículo de exteriorización y propaganda, cargando sus páginas con los asuntos de mayor predominio y trascendencia de sus respectivos territorios. Se dedicó a interpelar al gobierno nacional por el abandono y desconocimiento de los territorios no sólo respecto a convertirse en ciudadanos con derechos políticos plenos sino también en lo concerniente a su desarrollo económico. Esta actitud convirtió a la prensa territorial en mediadora eficaz entre el Estado y la sociedad civil, fue un verdadero actor político en términos de Héctor Borrat (1989)

El protagonismo que llegaron a alcanzar los territorios se reflejó en la conformación de un lenguaje representativo en las sábanas de los periódicos: “simples colonias argentinas”, “situación

---

<sup>26</sup> El bloque promotor del proyecto estaba integrado además por Alejandro Castiñeiras, Enrique Dickman, Américo Ghioldi, Julio C. Martella, Miguel V. Navello, Silvio L. Ruggieri. CN, DS., CD. 06/07/1932. Tomo III, pp.600-606. En 1934 presentaron un nuevo proyecto de provincialización Participaron además del proyecto Silvio L. Ruggieri, Manuel Ramírez (hijo), Alejandro Castiñeiras, Enrique Dickman, Américo Ghioldi. CN., DS., CD. 1 3/06/1934. Tomo II, pp. 271-275.

<sup>27</sup> Cfr. Prislei, Leticia. (2001) *Pasiones Sureñas. Prensa, Cultura y Política en la Frontera Norpatagónica (1884-1946)*. Buenos Aires. Prometeo Libros/Entrepasados, p. 189.

<sup>28</sup> Siguiendo a Eliseo Verón (1983) Las opiniones están cargadas de ideología de modo tal que adquieren un papel no sólo político sino también educativo: los ciudadanos expuestos a la información intentan conocer y entender el mundo que le rodea con su experiencia, cultura e ideología, apoyándose en el modo en que “le construyen” su entorno y “le hablan” de él.

híbrida”, “eternas cenicientas”, “eterno vasallaje”, “olvidados siempre”, “huérfanos políticos”, “estado de neófitos”. Eran frases extraídas de la expresión de habitantes territoriales, de la prensa y de discursos parlamentarios que contribuían a dividir la opinión al interior de los territorios. Existían aquellos que consideraban que aún no estaban preparados o los que se sentían cómodos con su situación o le tenían miedo al cambio. Por ello como se verá más adelante a pesar del trabajo en el Congreso de los políticos socialistas, las conclusiones y posicionamientos arribados por los congresos de municipalidades y las opiniones de reconocidos pobladores territoriales, en la mayoría de los territorios no se consiguió consenso de posiciones que pudieran fortalecerse y generar un cambio. De todas formas trascendían en la prensa reclamos por mayor participación, así un lector territorial expresaba en las columnas de un periódico:

*“Los ciudadanos que vivimos en los territorios somos extranjeros en nuestra propia patria. Nos sobran derechos, pero no se nos permite llegar al parlamento, ni tomar parte en la elección de autoridades; somos una incógnita política y presumen que el día que entremos a ejercitar nuestros derechos de ciudadanos, los territorios dejarán de ser el vaciadero donde vuelcan los deshechos de los comités metropolitanos y de las provincias”<sup>29</sup>.*

Pero las respuestas del Ejecutivo eran las siguientes:

*“Entre la infancia de unos, la mayoría de edad de otros, cabe la adolescencia de los terceros. Y a eso tendemos, a que la conquista de los derechos se hagan en forma escalonada, sin transiciones bruscas [...] o les asistirá el convencimiento razonado de que es urgente romper con la inercia legislativa, para establecer un plan orgánico de paulatina capacitación política, que podría iniciarse en la representación parlamentaria [...] para llegar por último a la integridad de los derechos políticos, en un mismo pie que el electorado de la capital federal y las provincias”<sup>30</sup>.*

Nada resultaba suficiente a pesar de las voces que demandaban por los territorios y de la posición que mantuviera el Partido Socialista en el Congreso. La inexistencia de partidos políticos nacionales instalados en los territorios o de partidos territoriales que generaran demandas unificadas quizá haya sido un gran obstáculo para que estos no consiguieran su autonomía. El principio de organización es condición esencial para la lucha política de las masas y esta ausencia de representación dejaba a estos espacios vulnerables a las directrices del poder central y a las imposiciones en materia de funcionarios, restricciones económicas y otras consecuencias propias de su condición de “ciudadanos de segunda clase”.

La persistente presencia de la prensa también en las cuestiones político-institucionales, contribuyó a ensanchar la opinión y el espacio público, presionando el espacio funcional de lo político, creando y consolidando, en algunos casos, organizaciones sociales de opinión y acción. El

---

<sup>29</sup> L.V.S. “El civismo en los territorios nacionales”.07/02/1935, p5. col. 1-2.

<sup>30</sup> Discurso oficialista transcrito por la revista *Argentina Austral* (en adelante A.A) de los debates parlamentarios. “Los territorios en el parlamento nacional” 01/03/1937, p. 28-29.

Partido Socialista en Argentina recurrió a estos medios para expresar las “injusticias” cometidas por el oficialismo contra los territorios en su prédica por derechos políticos.

Un claro ejemplo del rol ejercido por la prensa en los territorios fue la amplia difusión que le otorgara a la realización de los Congresos de Municipalidades de 1933 y 1935<sup>31</sup>, los cuales se convirtieron en otro disparador del debate ciudadano. No sólo los periódicos se hicieron eco de los trascendidos de los congresos de municipalidades, en la cámara de Diputados se generó una prolongada discusión entre bancadas opositoras que retomaron las resoluciones surgidas del congreso de municipalidades.

El diputado por el socialismo tradicional Miguel Navello llamaba la atención sobre la presencia del Ministro del Interior Leopoldo Melo en la inauguración del Congreso de Municipalidades y en que las resoluciones adoptadas por el mismo habían caído en “saco roto”. Y el oficialismo le respondía que “no todos los territorios tenían el anhelo de provincializarse”, pero Demetrio Buirra refutaba:

*Es lamentable, señor presidente, que un proyecto de declaración de esta naturaleza merezca las objeciones que acaba de hacer el diputado [...] El Poder Ejecutivo no la ha tenido en consideración porque desgraciadamente las influencias y los intereses políticos tienen mayor preponderancia que el anhelo justo y legítimo de los pobladores [...] Hay algunos diputados de provincias que sonríen; parece que les agradara ver como se contempla a la familia argentina en dos categorías: la que no tiene aptitudes y tiene derechos y la que tiene aptitudes y no tiene derechos<sup>32</sup>.*

El Congreso de Municipalidades había llevado la radicalización de las posturas al interior del Congreso Nacional. Si esto contribuía en algo era a desnudar los argumentos retardatarios del oficialismo. Las iniciativas del Congreso de Municipalidades y del Organismo Permanente de Municipalidades, fueron el estímulo de nuevas y cada vez más sistemáticas acciones desde la sociedad civil. En la mayoría de las poblaciones aparecía alguna forma de organización (juntas o comisiones) en pro de la autonomía de los territorios<sup>33</sup>. La conformación de un frente común, aunque no homogéneo en pro de la ampliación de la ciudadanía, que cosechaba cada vez más adeptos y fortalecía en el Congreso la posición del Partido Socialista, obligó al gobierno a buscar los mecanismos para frenar el avance que se producía desde la vía societal.

---

<sup>31</sup> A principios del año 1933 se realizó por iniciativa de la municipalidad de Río Gallegos el primer Congreso de Municipalidades de los territorios nacionales con el objetivo general de ir preparando el ambiente a nuevas sanciones legislativas que concretaran la ampliación de los derechos políticos para los habitantes de los territorios. Con la presencia del Ministro del Interior Leopoldo Melo asistieron al encuentro 50 delegados de ocho territorios. Las sesiones del congreso fueron cerradas con la creación de un organismo permanente, con sede en Capital Federal, que oficiaría como órgano de publicidad y coordinaría la acción en las gestiones de las comunas a realizarse ante los poderes públicos de la Nación.

<sup>32</sup> CN., DS., C. D. 11/08/1933. Tomo III, pp. 106-111.

<sup>33</sup> Comité Pro Autonomía de La Pampa; La Comisión Pro Parlamentaria de Misiones; La Asociación de Fomento de los Territorios de Chaco y Formosa; La Asamblea Provincialista de Posadas y Peticiones particulares de la mayor parte de las Comisiones de Fomento de los distintos Territorios.

El Estado no estaba preparado para completar su transformación, ni para consolidar el sistema de gobierno abierto con la ley de 1912. El rechazo a la inclusión de nuevos ciudadanos iría transparentándose a través de estrategias regresivas, que el Poder Ejecutivo plasmaría en el ante-proyecto de ley de 1934 y 1938.

### **El Ante-proyecto de 1934 y 1938**

En 1934 el Poder Ejecutivo, en el marco del cincuentenario de la parcialmente aplicada Ley N° 1532, elaboró un ante-proyecto de ley orgánica. Las bases más importantes hablaban de las divisiones territoriales y del número de habitantes necesario para obtener la provincialización, la creación de legislaturas y la representación parlamentaria, lo que daba como resultado la creación de territorios de primera, segunda y tercera categoría<sup>34</sup>. Estos proyectos continuaban representando una regresión, ya que imponían trabas que llevarían a dilatar la provincialización efectiva.

Esta estrategia del Poder Ejecutivo iba de la mano con los temores planteados inicialmente sobre la acción que estos habitantes territoriales podrían desempeñar en el parlamento nacional. El sector conservador no estaba dispuesto a permitir lo que años atrás debió “soportar” con el radicalismo histórico, es decir un nuevo cambio en la composición de sus integrantes que dejaron de ser un “...coto de la nobleza y de la clase media alta” (Yannuzzi, 2007), en nuestro caso argentino de la vieja “elite conservadora”. Sonaban los tambores de la democracia y golpeaban ahora las puertas del poder representantes potenciales que llegarían de nuevas estructuras políticas, de nuevos partidos políticos que transformarían la práctica parlamentaria. Los temores, como ya lo hemos planteado, se encontraban en la clase dirigente que reaccionaba con medidas contrarias a los intereses de los territorios, sorteando así las demandas que surgían desde los distintos frentes.

Por su parte la acción del PST se concretaba también en el conocimiento directo de la realidad de los territorios, a pesar de haber perdido bancas en el Congreso luego de la vuelta electoral de la Unión Cívica Radical que finalizaba su abstención. En una de las últimas sesiones del período parlamentario de 1936, se consideraba una nueva iniciativa del diputado hasta aquí más comprometido con las necesidades y derechos de los territorios nacionales: Demetrio Buirra. El diputado solicitó -recibiendo la aprobación de la cámara<sup>35</sup>- facultar a la Comisión de Territorios Nacionales para que en el período del receso parlamentario se trasladara a las distintas gobernaciones con el fin de estudiar sus múltiples problemas, entre los que destacaba la orfandad

---

<sup>34</sup> Los de primera categoría tendrían más de 40.000 habitantes, los de segunda entre 10.000 y 40.000 y los de tercera de menos de 10.000; para controlar esto, cada diez años el Poder Ejecutivo dispondría un censo. Los límites de los territorios serían modificados, lo que implicaba que aquellos territorios en condiciones numéricas de provincializarse ya no podrían debido a los desmembramientos que sufrirían. L.V.S. "El proyecto de la nueva ley para los territorios nacionales. Se insiste en la vieja y equivocada idea de subdividir gobernaciones". 24/06/1937, p.1, col. 2.

<sup>35</sup> A.A. 01/12/1936, pp.24-29

representativa. El objetivo era colocar a los miembros de la comisión en contacto con las propias gobernaciones para que, con la colaboración de sus autoridades administrativas, gobiernos municipales representativos y fuerzas sociales, pudiera formarse un juicio con el principal propósito de que en el siguiente período parlamentario se adoptasen las medidas largamente postergadas y debatidas reiteradamente en el Congreso.

En enero de 1937 los diputados Demetrio Buirá, Félix Solana y el jurista Segundo Linares Quintana<sup>36</sup> iniciaban la gira a los territorios del sur. Con el inicio de las sesiones legislativas elevaron a la Cámara de Diputados el informe del viaje realizado a la Patagonia, que incluía el análisis demográfico y comparativo con el de las provincias, la cuestión institucional, la representación de los territorios ante el Congreso, los aspectos sociales, entre los que se incluyeron higiene y asistencia social; el aspecto económico donde se contemplaba el problema de la tierra pública y de obras de riego, el desarrollo industrial, el costo de vida, comunicaciones y transportes entre otros<sup>37</sup>.

A pesar de los esfuerzos del socialismo, en el año 1937 el presidente Agustín P. Justo en su discurso de apertura de sesiones de la Cámara de Senadores, anticipaba la presentación de un nuevo ante-proyecto de la ley orgánica de los territorios nacionales. Según el mandatario el progreso de los mismos en esos años era sorprendente; planteaba una reforma orientada no solo sobre reorganización de gobierno sino también la división territorial ya esbozada anteriormente:

“Se considera que también deben estudiarse los actuales límites de los territorios, para proyectar una nueva división en la que se tenga en cuenta la distribución de la población, las comunicaciones que los vinculan a los principales centros locales y del país, y su economía en general, íntimamente vinculada a estos puntos”<sup>38</sup>.

Todo lo que anticipaba una nueva postergación en el proceso autonómico de los territorios nacionales. En abril de 1938, a poco tiempo de haber asumido la presidencia Roberto Ortiz, el Ministerio del Interior a cargo de Diógenes Taboada enviaba al Congreso una copia del proyecto de reformas a la Ley N° 1532, redactado en base al ante-proyecto de 1937 que oportunamente fuera sometido a consideración de los gobernadores<sup>39</sup>. En el mismo se introducían importantes innovaciones que implicaban una fuerte regresión respecto del de 1934, e incluso de la Ley N° 1532<sup>40</sup>. Retroceso que reafirmaba la continuidad de una ciudadanía con doble pertenencia, con

---

<sup>36</sup> José F. Solana fue diputado por la U.C.R. entre 1936-1943 y Segundo Linares Quintana fue un abogado constitucionalista, quién escribió “los territorios nacionales ante la constitución y la ley”. (1932), entre otras obras.

<sup>37</sup> Fueron frecuentes los viajes realizados por los socialistas a los territorios nacionales para conocer de primera mano las necesidades de los mismos. La prensa se encargaría de documentarlo: *L. N. E.* “Los socialistas”. 15/04/1933, p.2, col. 2; “Visita de diputados socialistas”. 19/01/1935, p.1, col. 3; “Necesidades de los Territorios”. 04/02/1937, p.1, col.1-2; *R. N.* “El próximo período legislativo y los territorios nacionales”. 21/12/1933, p.1, col.2.

<sup>38</sup> CN., DS., CS. 14/05/1937. Tomo I, pp. 5-18.

<sup>39</sup> Archivo Histórico de la provincia de Río Negro. Sección Administración de Gobierno (en adelante AH- AGRN) 02/04/1938. Caja N° 3, 31 folios.

<sup>40</sup> Se insistía en la creación de legislaturas para los territorios de más de 60.000 habitantes; para la creación de las nuevas provincias se establecía que después de seis años de funcionamiento normal del régimen institucional de dicha

identidad social y nacional, pero excluida del Estado por definiciones legales y numéricas en materia de intervención política.

El ciudadano territorial en cuanto derechos políticos era una “extranjero en su propia tierra”, ya que estaba incluido en el Estado nacional y cumplía con los deberes y obligaciones propias de un ciudadano común pero excluido de sus derechos políticos, de la parte que necesitaba para ser un “ciudadano completo” y en igualdad de condiciones con los habitantes de las provincias. Así la absoluta igualdad humana no existe porque el Estado al otorgar derechos políticos universales - como en Argentina con la ley N° 8871 de 1912-, o pretender hacerlo -como con los territoriales y otros excluidos del sistema- está creando ciudadanos, por lo tanto debemos considerar que hay no ciudadanos.

Siguiendo con los fundamentos del gobierno anterior, el discurso del presidente Roberto Ortiz dirigido a la Cámara de Diputados -en agosto de 1938- destacaba lo que creía eran deficiencias de la Ley N° 1532: la de determinar un cambio demasiado brusco, sin exigir la concurrencia de mayores elementos de juicio en la transformación que debía operarse de cada territorio a nueva provincia. Para Ortiz el cambio político exigiría nuevos factores:

*Esos factores que se refieren no solo a la densidad de la población, sino también, a su grado de aptitud política, a su capacidad económica para soportar el régimen tributario a que se verían sometidos al convertirse en provincias, su desarrollo cultural y moral, su estado social, en fin, no han podido desenvolverse en la medida necesaria para llegar a una madurez que soporte la transición en forma que la haga más fácil y más segura<sup>41</sup>.*

El presidente Ortiz se negaba a hacer comparaciones con el desarrollo de algunas de las provincias ya existentes, aduciendo que:

*“...la existencia de ellas como estados autónomos obedecían a razones de orden histórico y tradicional [distintas] de las que deben presidir la evolución política de los territorios, que hace apenas 50 años eran en su casi totalidad desiertos y bosques inaccesibles a toda manifestación de civilización y cultura”<sup>42</sup>.*

Ni los fundamentos utilizados en el año 1884 cuando se sancionó la ley N° 1532 resultaron tan retardatarios como los presentados por el nuevo presidente, incluir el elemento moral iba de la mano con los principios evolucionistas del positivismo al que los teóricos de la elite cuestionaron. Los principios éticos más puros y elevados se conocieron y proclamaron ya en sociedades antiquísimas, el progreso de las sociedades humanas es casi exclusivamente intelectual y científico, pero no moral (Mosca, 1984:176).

---

ley y cuando el territorio contara con un mínimo de 200.000 habitantes el Poder Ejecutivo podría dictar un decreto, previo plebiscito ad-referéndum del parlamento para efectuar la provincialización. Dejando afuera de la misma a La Pampa (178.110 habitantes), Misiones (155.944 habitantes) y Río Negro (120.678 habitantes).

<sup>41</sup> CN., DS., CD. 23/08/1938. Tomo IV, p. 7.

<sup>42</sup> *Ibíd.* p.8.

Si bien Ortiz parecía dispuesto a destruir las máquinas del fraude electoral, y se proponía hacerlo a través de la Ley Sáenz Peña, con una apertura electoral y confiando en la capacidad educadora de la práctica de los derechos políticos, ésta era asumida por el presidente como incompatible con el atraso moral y cultural, por lo que la ampliación de la ciudadanía política para los habitantes territoriales, no entraba en su proyecto político<sup>43</sup>. Su llegada al poder, señaló con la presentación del proyecto de ley de reforma a la Ley N° 1532 de 1938, el mayor retroceso respecto de la ampliación de los derechos políticos para los territorios nacionales, y el inicio de un punto muerto, que desplazará del escenario político nacional a la cuestión de la ciudadanía política.

## **Conclusión**

La problemática de los territorios nacionales reviste particular interés para el análisis de la ciudadanía política. No sólo porque su rango peculiar de espacios centralizados coexistió con la organización federal sino también porque la igualdad republicana se vio vulnerada al portar los habitantes de los territorios derechos políticos restringidos, impedidos de participar en las contiendas electorales nacionales. En el mismo Estado nacional coexistieron, por casi setenta años ciudadanos de derechos políticos plenos con ciudadanos de derechos políticos restringidos evidenciando al interior de un mismo sistema político varios grados de ciudadanía.

Al inicio del trabajo se advirtió sobre la necesidad de relativizar la llamada “paradoja” de 1930 donde en un contexto de retroceso de derechos políticos para las provincias y los territorios nacionales desde el Poder Ejecutivo Nacional diseñaron un discurso demagógico de inclusión de nuevos ciudadanos necesario para legitimar su proyecto político. Y esa paradoja deja de ser tal desde el momento en que en la praxis el gobierno mostrará su verdadera cara y transparentará su objetivo de continuar negando los derechos políticos a los territoriales con medidas regresivas y anacrónicas con el progreso alcanzado por los territorios nacionales.

Podemos luego de analizar la etapa propuesta reconocer puntos de convergencia entre los planteos y debates que surgieran en el seno del parlamento y la sociedad argentina con aquellos de fines del siglo XIX y principios del XX en que los teóricos de la elite intentaron dar una explicación a las consecuencias que traía aparejada la incorporación de las masas a la política. La concepción que se tenía de este nuevo fenómeno entre los elitistas los encontramos también en fundamentos que se utilizaban desde el oficialismo argentino: la “incapacidad” o “minoridad” política era los más

---

<sup>43</sup> El ejemplo más claro de esto lo constituye -luego de haber asumido como presidente de la Nación en 1938-, su acto de inauguración del período de sesiones del Congreso donde en su discurso omite referirse a los territorios nacionales. Cfr. CN., DS., CS. 11/05/1938. Tomo I, p.66.

recurrentes, la cuestión cultural, pero podemos hallar además frases como: “aún no están preparados para gobernar su propio destino”.

Estos conceptos que esboza la vieja elite dirigente reflejaban el temor sobre lo que podría suceder si cambiaba la composición en el parlamento. Consideraban que los representantes venidos de estos territorios no estaban a la altura de ocupar esos lugares de privilegio que hasta hace pocos años se encontraban reservados para unos pocos, “los mejores”. Pero este sector conservador no estaba sólo, eran consecuentes con su programa de gobierno partidos políticos que en su momento los combatieron y que ahora en la Concordancia resultaban funcionales con sus proyectos legislativos a la política restrictiva en derechos políticos.

Esto dio pie a la oposición renovada y comprometida con una construcción democrática, a producir los avances más importantes por lo menos, en materia deliberativa respecto de los derechos políticos para los habitantes territoriales. Así el Partido Socialista Tradicional en contraposición a estas acciones y omisiones, con la estrategia de generar un ámbito de acción en estos espacios y con una clara posición de hacerlo sobre bases democráticas, bregó desde el Congreso controlando las acciones del Poder Ejecutivo Nacional, integrando comisiones y organismos no gubernamentales por la inclusión política de los ciudadanos territoriales.

En aquel contexto de los años '30 en algunos territorios se construyó en términos de Hugo Quiroga (1998) una esfera pública o un espacio público asociativo común aunque no homogéneo de afirmación democrática, un lugar de encuentro de los ciudadanos preocupados por su condición de ciudadanos incompletos, un punto de convergencia entre política, participación y democracia. Desde el espacio público las diferentes posiciones que asumió la prensa frente al desarrollo del proceso autonómico, contribuyeron a enriquecer el debate, polarizando a la opinión pública. Desde el espacio institucional los congresos de municipalidades surgidos en la década como unidades de gestión y de acción alternativas, reforzaron las iniciativas parlamentarias del Partido Socialista y pusieron en el plano nacional los problemas de los territorios, promoviendo la participación al interior de los mismos. Todo lo que obligaba a la clase política a responder a estas iniciativas y demandas, aunque tan solo fuera para postergarlas.

## **Bibliografía**

### **Fuentes**

*ARGENTINA AUSTRAL, Revista de Río Gallegos-Santa Cruz, 1930-1938*

CONGRESO DE LA NACIÓN. CÁMARA DE DIPUTADOS: Diario de Sesiones *Bs.As.1930-1938*.

CONGRESO DE LA NACIÓN. CÁMARA DE SENADORES: Diario de Sesiones *Bs.As.1930-1938*

*LA NUEVA ERA, Periódico de Viedma-Carmen de Patagones, 1930-1938.*

*LA VOZ DEL SUD, Periódico de Viedma- Carmen de Patagones, 1933-1938.*

PROVINCIA DE RÍO NEGRO. ARCHIVO HISTÓRICO PROVINCIAL. Sección Gobernación de Río Negro. Cajas de Administración de Gobierno (1930-1938).  
*RIO NEGRO, Periódico de General Roca, 1930-1938.*

### **Bibliografía específica.**

ACUÑA RODRIGUEZ, Olga Yanet (2007). “Vicisitudes de la “Civilización” y la construcción de ciudadanía en el Territorio Nacional de Casanare Colombiano 1863-1886. En: XI Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia. Tucumán, ISBN 978-950-554-540-7. Soporte CD-ROM.

ALBERDI, Juan Bautista, 1966 (1963), Juan Bautista. *Bases y punto de partida para la organización nacional de República Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

ANSALDI, Waldo (1998), “Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato a favor de una ciudadanía incluyente y universal”, en: *Escenarios Alternativos*. Buenos Aires: Año 2 N° 4, pp. 105-122.

BORRAT, Héctor (1989) *El periódico, actor político*. Barcelona: Editorial Gustavo Pili, S.A.

FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario. (1995) “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30’”, en *Revista Entrepasados* N° 9, pp.7-26.

FOUCOULT, Michel 2012 (1973) *El orden del discurso*. Buenos Aires, Fabula Tusquets editores.

HALPERIN DONGHI Tulio 2007 (1999), *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires: Emecé.

JÄGER, Siegfried (2003) “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos”, en Ruth Wodak y Michael Meyer (Comps.) *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona, Gedisa, pp. 61-99.

KARSZ, Saül. (Coordinador) (2004) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona. Gedisa.

LE BON, Gustave (2004) *Psicología de las masas*. Primera edición francesa 1895. [http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/LeBon/LeBon\\_PsicologiaDeLasMasas.htm](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/LeBon/LeBon_PsicologiaDeLasMasas.htm).

MACOR, Darío. (2001) “Partidos, coaliciones y sistema de poder”, en Alejandro Cattaruzza (Dir.) *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Sudamericana, Buenos Aires, pp.49-95.

MICHELS, Robert. (1984) *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, traducido de la versión en inglés de The Crowell-Collier Publishing Company, 1962, vol.II, Amorrortu, Buenos Aires.

MOSCA, Gaetano (1984). *La Clase política*, Selección e introducción de Norberto Bobbio, FCE, México.

PACECCA, María Inés (2007), “Las tópicos de la exclusión en el debate parlamentario de la Ley Sáenz Peña, 8° Congreso de la SAAP, Capital Federal, mimeo.

PARETO, Wilfredo (1987) *Escritos sociológicos*. Selección, traducción, introducción y notas de María Luz Morán. Alianza Editorial, Madrid.

PRAVATO, Luis Emilio 2009, “La categoría de los territorios nacionales en la dogmática constitucional”, mimeo.

PRISLEI, Leticia (2001) *Pasiones Sureñas. Prensa, Cultura y Política en la Frontera Norpatagónica (1884-1946)*. Buenos Aires. Prometeo Libros/Entrepasados.

QUIROGA, Hugo (1998), “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático”, en *Estudios Sociales*, Santa Fe: Año VIII. N° 14, pp.19-41.

RAPOPORT, Mario. (2000) *Historia económica, política y social Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Macchi.

RUFFINI, Martha (2007), *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

SCHMITT, Carl. (2002) *Sobre el parlamentarismo*, Estudio preliminar de Manuel Aragón, Traducción: NELSSON, THIES Y ROSA GRUESO, Tecnos, Madrid.

SVAMPA, Maristella 2006 (1994), *El dilema argentino Civilización o Barbarie*. Buenos Aires: Taurus.

VARELA, María Teresa (2009), “La inconclusa instalación de las legislaturas territoriales. Debates y perspectivas desde la prensa rionegrina (1922- 1930), en: María Eugenia Cruset y Martha Ruffini (coordinadoras), *Nacionalismo, migraciones y ciudadanía. Algunos aportes desde las ciencias sociales*, Buenos Aires. Autores de Argentina.

VERÓN, Eliseo. (1983). *Construir el acontecimiento*. Barcelona. Gedisa.

YANNUZZI, María de los Ángeles (1993), *Intelectuales, masas y elites. Una introducción a Mosca; Pareto y Michels*, Rosario:UNR Editorial.

YANNUZZI, María de los Ángeles (2007).*Democracia y sociedad de masas. La transformación del pensamiento político moderno*. Homo Sapiens, Rosario.

ZUSMAN, Perla (2009) “La formación del Territorio del Noroeste del Río Ohio en Estados Unidos (1787) y la formación de los territorios nacionales en Argentina (1884). Influencias y diferencias. En: *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*. N°8, Universidad Nacional del Centro. Tandil, pp. 9-33.