

ECOS DEL CENTENARIO. LA APERTURA DE UN ESPACIO DE DELIBERACIÓN PARA LOS TERRITORIOS NACIONALES: LA PRIMERA CONFERENCIA DE GOBERNADORES (1913)

Por Martha Ruffini¹

CURZA - Universidad Nacional del Comahue

RESUMEN

En el marco del proceso de desestructuración del modo de dominación oligárquico, la primera década del siglo XX presenta para los territorios nacionales cambios en la relación con el gobierno nacional. En 1913 y como parte de la tarea realizada por la recientemente creada Dirección General de Territorios Nacionales se realizó la Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales, con el objetivo de deliberar acerca de las problemáticas de estos espacios y consensuar la propuesta de reforma de la ley de territorios preparada por el ministerio del Interior. Si bien esta conferencia introdujo un espacio de deliberación y acuerdo hasta entonces inexistente, esta modalidad no se sostuvo en el tiempo. El análisis de las principales problemáticas trabajadas nos permite observar la convergencia o divergencia entre los intereses estatales y la visión de los gobernadores territoriales que permiten advertir la persistencia de concepciones restringidas acerca de los habitantes de los territorios, la dualidad entre aumento de atribuciones y control estatal para los gobernadores así como la relación burocracia y poder evidenciada al abordar cuestiones vinculadas con el manejo de la tierra pública.

Palabras clave: Estado; Territorios; Gobernador; Burocracia; Conferencia.

ECHOES OF A CENTURY. THE BEGINNING OF A DELIBERATION SPACE FOR NATIONAL TERRITORIES: THE FIRST CONFERENCE OF GOVERNORS (1913)

ABSTRACT

Under the process of disintegration of the oligarchic domination, the first decade of the 20th century presents changes for the national territories in relation to the national government. In 1913, as part of the task carried out by the recently created General Direction of National Territories, the First Conference of Governors of National Territories was held. Its purpose was to deliberate about the problems of these spaces and agree on the proposal for the law reform of territories prepared by the Home Office. Even though this conference introduced a space for deliberation and agreement, nonexistent so far, the situation was not sustained in time. The analysis of the main problems has made it possible to see the agreements or differences between the state interests and the view of the governors which enable us to notice the persistence of restricted conceptions as regards the territory inhabitants, the duality between the increased powers and state control for the governors, as well as the power-bureaucracy relation clearly seen when dealing with matters connected with the management of public land.

Key words: Territories; State; Governor; Bureaucracy; Conference.

¹ meruffini@gmail.com

Al iniciar el siglo XX, el sector dirigente del Estado Nacional evidenciaba importantes quiebres en su interior. Múltiples voces postulaban la necesidad de transformación del esquema político para dar cabida a las demandas por la inclusión de sectores marginados y morigerar la intensidad de la llamada "cuestión social". Estas percepciones, compartidas por gran parte del arco sociopolítico, instalaron la idea de reforma como antídoto a estas problemáticas, originando un abanico de respuestas emitidas tanto desde la fracción más progresista de la elite conservadora como desde el pensamiento social-católico y los partidos Unión Cívica Radical y Partido Socialista.

El Centenario de la Revolución de Mayo puso en superficie estas demandas vinculadas fundamentalmente con el grado de representatividad del Estado Nacional y la ausencia de participación política de vastos sectores, pero también con la construcción cultural de la Nación frente al temor por la disolución del "ser nacional" debido al aluvión migratorio. La crisis del orden conservador y la desestructuración del modo de dominación oligárquico confluyeron en propuestas de cambio destinadas a saldar las asignaturas pendientes de la "cuestión social" y otorgarle mayor legitimidad al Estado.

En ese marco de transformaciones políticas y sociales, la primera década del siglo XX presentó, para los territorios nacionales, una modalidad diferente en la relación entablada con el Estado Nacional. Hasta ese momento los territorios, creados como entidades político-administrativas dependientes del poder central, presentaban escasa o nula participación en la toma de decisiones que afectaban directamente sus intereses.² El derecho de representación les había sido negado en forma reiterada y los gobernadores eran considerados meros ejecutores de la normativa vigente, con poco margen de autonomía para plantear iniciativas particulares o disentir ante alguna medida tomada .

A partir de la presidencia de José Figueroa Alcorta (1906-1910) el gobierno comenzó a pensar los territorios de una manera más integral, con propuestas mucho más articuladas y adecuadas a la realidad, entre las que se destacó el plan de Fomento de los Territorios Nacionales, de autoría del Ministro de Agricultura (1906-1907) y de Obras Públicas (1907-1913) Ezequiel Ramos Mexía. Este cambio en la política tuvo su correlato en la faz burocrática. En 1912 el ministerio del Interior decidió la creación de la Dirección General de Territorios Nacionales, oficina que quedó a cargo del jurista y político Isidoro Ruiz Moreno.

En 1913 el ministro del Interior Indalecio Gómez convocó la Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales, con el fin de deliberar acerca de sus problemáticas y proponer soluciones integrales y de rápida ejecución. Esta Conferencia significó para los territorios la apertura de un espacio de participación y deliberación que sin embargo careció de continuidad. Si bien con posterioridad a 1913 se celebraron congresos, conferencias y reuniones organizadas por organismos específicos como las municipalidades o la prensa territorial, el Estado no volvió a convocar a los gobernadores de los territorios nacionales hasta el peronismo.

La importancia de la Conferencia de 1913 radicó entonces en su excepcionalidad con respecto a la relación Estado-Territorios Nacionales. Por primera vez gobierno nacional y gobierno territorial debatieron cuestiones políticas, económicas y sociales con la presencia simultánea de los mandatarios territoriales y los funcionarios ministeriales vinculados con los asuntos de las gobernaciones nacionales. Esta circunstancia otorgó a la Conferencia un valor agregado como materialización de intereses y motivaciones de ambas partes y expresión de relaciones de poder.

Nos proponemos analizar las deliberaciones de la conferencia de Gobernadores para advertir los intereses estatales al propiciar un espacio de reflexión y discusión y determinar a la vez los alcances del mismo. Resulta fundamental advertir si el carácter que asumió esta Conferencia fue de disenso y participación plena, con debates desde diferentes perspectivas renovando de este modo la legitimidad del gobierno o si por el contrario significó un débil intento aperturista que no trasuntó cambios en el ejercicio del poder al limitar y controlar el tenor y alcance de las decisiones planteadas.

En los trabajos sobre los territorios nacionales, aparecen escasas referencias a la Primera Conferencia de Gobernadores de 1913. Se señala esta reunión como un acontecimiento significativo,

² En 1884 y por ley n° 1532 fueron creados los territorios nacionales de Chaco, Misiones, Formosa, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En 1900 se creó el Territorio Nacional de Los Andes, que existió hasta 1943 cuando su espacio quedó repartido entre las provincias de Salta, Catamarca y Jujuy. Los territorios nacionales fueron convertidos en provincias entre 1951 y 1955, bajo el impulso del peronismo. Tierra del Fuego fue el único territorio nacional que subsistió como tal hasta 1990.

destinado a la presentación de propuestas ante el gobierno nacional (Leoni; 2001:46-47), pero que no tendría la intencionalidad de modificar la situación política y jurídica de estos espacios (Cimatti y Cinquegrani: 2001). Desde un enfoque vinculado al tema de la justicia y el delito, se analizó el tratamiento de las cuestiones vinculadas con la seguridad, expresando que los debates traducían la idea primigenia de los territorios como “lugares sin civilización” concepción que era considerada necesaria para poder justificar la profundización del control social. (Suárez 2008)

Consideramos que la realización de esta Conferencia se englobaría dentro de las transformaciones observadas en la relación entre el Estado y los Territorios Nacionales a partir del quiebre del roquismo y el inicio del aperturismo político en 1912. Pero a pesar de la declamación discursiva, la opinión de los gobernadores y las medidas sugeridas encontrarían en la burocracia estatal un obstáculo para su concreción, en la medida en que lesionaban intereses o consensos básicos ya establecidos, debiendo actuar el ministerio del Interior como mediador entre las diferentes posturas.

En las expresiones de los funcionarios, se advertiría también la persistencia de visiones acotadas acerca del rol de los gobernadores, que remitirían a los postulados fundacionales de 1884 y que se expresarían al discutirse la reforma de la ley de 1884 y el aumento de atribuciones para los mandatarios territoriales.

EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LOS TERRITORIOS: UNA NUEVA MODALIDAD DE RELACIÓN

Desde la creación de los territorios y en virtud de la ley N° 1532 de 1884, el Ministerio del Interior fue el canal de mediación privilegiado entre el gobierno territorial y el poder ejecutivo nacional. Si bien la ley de 1884 no lo determinó expresamente y sólo aludió a la ingerencia del Ejecutivo nacional en el nombramiento y remoción de las autoridades, los territorios quedaron bajo la dependencia de esta cartera. Esta situación se fundaba en el antecedente creado por la normativa de 1872 dictada para la gobernación del Chaco, que en su artículo 12, afirmaba que las autoridades territoriales estaban bajo la órbita del Ministerio del Interior.³ Posteriormente la ley orgánica de los ministerios (1898) reafirmó esta cuestión al determinar que entre las competencias del Ministerio del Interior se encontraba el gobierno y administración de los territorios nacionales. (Linares Quintana 1946:85-86)

La concentración de los asuntos de los territorios nacionales en el Ministerio del Interior tenía el fin de asegurar un tratamiento unificado e integral para las gobernaciones nacionales. Pero la considerable absorción de funciones por parte de esa cartera implicó un recargo en las tareas que puso límites a la eficiencia y rapidez en su desempeño. Debido a ello algunas cuestiones puntuales comenzaron a dispersarse en otros ministerios, como el de Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Justicia e Instrucción Pública.

La fragmentación de los asuntos territoriales no fue lineal, ya que las continuas transmutaciones de las dependencias alteraron las facultades otorgadas y ocasionaron cambios o supresiones de oficinas y atribuciones que afectaron la relación Estado-Territorios y convirtieron a la burocracia ministerial en una máquina de lento y pesado engranaje y a la vez, escenario de continuas luchas por el poder, advertibles a través de las divergencias entre funcionarios y el permanente desconocimiento de las facultades otorgadas a las distintas oficinas y ministerios.⁴

En 1912 el presidente Roque Sáenz Peña inauguró su gabinete ubicando a figuras del reformismo liberal como el abogado salteño Indalecio Gómez en el ministerio del Interior, el

³ La ley N° 576 de 1872 se dictó con el fin de organizar la Gobernación del Chaco, pero su título y contenido la muestran como una ley general destinada a regir los territorios de creación futura. La única excepción a la dependencia del ministerio del Interior la constituyó la ley N° 954 de 1878 de creación de la Gobernación de la Patagonia, que dada su impronta militar dependió del Ministerio de Guerra y Marina.

⁴ A modo de ejemplo una cuestión tan relevante como la de tierra pública sufrió sucesivos cambios: la oficina de Tierras y Colonias dependió del ministerio del Interior hasta 1893, que junto con Inmigración y el departamento de Agricultura pasó al ministerio de Hacienda. En 1896 se separó de ella la sección Geodesia, que dependió desde entonces del Ministerio de Justicia. Tierras y Colonias quedó bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y en 1894 del ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. En 1898 quedó absorbida por el recientemente creado Ministerio de Agricultura. Similar situación se produjo con la Oficina Topográfica y la Oficina de Inmigración, entre otros.

ingeniero Ezequiel Ramos Mexía en el ministerio de Obras Publicas y el abogado puntano Eleodoro Lobos en la cartera de Agricultura La gestión desarrollada por estos funcionarios motivará importantes modificaciones en la política estatal sobre los territorios nacionales, tanto desde su faz política como económica.

Los gobernadores enfatizaron la creación de un ministerio de los territorios. En 1907 el gobernador del Chubut Julio B. Lezana solicitó radicar en un solo ministerio todo lo concerniente a los territorios. El gobernador de Río Negro Carlos Gallardo (1906-1913) se había expresado en el mismo sentido proponiendo una subsecretaría de Estado que se ocupara de la administración y fomento de los territorios y que paulatinamente iría dando forma a un futuro “ministerio de los territorios”.⁵

Pero la decisión a adoptar no era sencilla, ya que eliminar atribuciones ya otorgadas en las otras carteras para concentrarlas en un único organismo podía lesionar intereses y generar un costo político importante para un gobierno que recién iniciaba la gestión. Se instrumentó la creación, en el ámbito del ministerio del Interior, de una oficina abocada exclusivamente a los Territorios Nacionales: la Dirección General de Territorios Nacionales (1912), centralizando en ella la información y administración concerniente a los mismos. Si bien se seguía reclamando por un ministerio propio- y así lo manifestó en su Informe de 1912 Julio Navarro Monzó quien consideraba que la nueva Dirección carecía de poder de decisión⁶, esta oficina puso en práctica una renovada manera de abordar la cuestión territorial.

En primer lugar concentrar el trabajo de las diez gobernaciones en una sola oficina posibilitó una comunicación más fluida y eficaz. Por su parte Isidoro Ruiz Moreno- quien estuvo en el cargo hasta 1920-, le imprimió un sello personal a la gestión que motivó un cambio positivo en la relación existente hasta entonces.⁷

Una de las primeras medidas tomadas por la novel Dirección fue diagnosticar la situación de los territorios del sur. Para ello se dispuso el envío de Julio Navarro Monzó, secretario privado del ministro del Interior Indalecio Gómez, a los territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz con el fin de tomar contacto personal con los habitantes de los territorios, para poder tener un conocimiento directo de sus necesidades y recabar datos referidos a la administración de las gobernaciones nacionales. Como el mismo Navarro Monzó expresó, su gira excedió esta disposición y en su completo informe se explayó sobre la población, vialidad, educación, policía, justicia, inmigración, límites y capitales de los territorios visitados. La importancia de este informe radica no sólo en las expresiones vertidas por el enviado ministerial acerca de la situación política de los territorios sino en que el Informe Navarro Monzó fue utilizado como base para la preparación del temario a tratar en la Conferencia de Gobernadores.

Otra disposición relevante de la Dirección de Territorios fue cuantificar a la población territorial mediante un Censo general de los Territorios Nacionales levantado en 1912. No era la primera vez que los territorios eran objeto de una medición particular .Si bien fueron incluidos en el Censo Nacional de 1895, algunas cuestiones específicas no podían abordarse convenientemente y por ello se decidió en 1905 la realización de un primer Censo Supletorio para los Territorios Nacionales, que incluía no sólo la población sino también la industria y el comercio.⁸ En 1912, los resultados del Censo Territorial dispuesto por el Ministerio del Interior indicaron que el territorio de mayor población era el de La Pampa (88683 habitantes), seguido por Misiones (46419 habitantes) y Chaco (43000 habitantes) .También se observó que en los territorios - con la excepción de La Pampa y Tierra del Fuego-, la mayor parte de la población se concentraba en la zona rural. Según los

⁵ Cf. *Apuntes y datos para la reforma de la ley sobre territorios nacionales. Memoria presentada al Ministerio del Interior por el Dr. Julio B. Lezana, gobernador del Territorio Nacional del Chubut*. Buenos Aires: Imprenta del Hospicio de las Mercedes. 1907, pp. 8-10; Véase también “Sesenta años de acción a favor de los territorios nacionales”, *Revista Argentina Austral*: 1936, 86: 15-20.

⁶ Para más datos Cf. “La Pampa y la Patagonia. Informe presentado por el Sr. D. Julio Navarro Monzó, secretario privado del Sr. Ministro del Interior, con motivo de su viaje a los Territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz en 1912”. Ministerio del Interior. Dirección General de Territorios Nacionales. *Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales* (en adelante PCG), marzo y abril de 1913. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. 1913, pp. 679- 741.

⁷ Isidoro Ruiz Moreno era abogado y profesor universitario de la cátedra de Ciencias Humanas en Paraná, Córdoba, La Plata y Buenos Aires. Actuó como diputado nacional y provincial y revistó como ministro de Hacienda de la provincia de Córdoba.

⁸ República Argentina. *Registro Nacional de Leyes*. Año de 1905, Tomo III, Decreto del 4 de mayo de 1905, p. 5.

guarismos, La Pampa ya estaba en condiciones de ser provincializada y Chaco, Misiones y Río Negro de instalar una legislatura territorial.⁹

Por decisión presidencial y en forma previa a la presentación de una nueva organización para los territorios, se convocó a una Conferencia de Gobernadores con el fin de basar “el plan de ella [...] sobre la experiencia adquirida” (PCG: 21)¹⁰

La idea de realizar un Congreso de Gobernadores habría surgido del gobernador rionegrino Carlos Gallardo (1906-1913), quien propuso esta iniciativa al ministro del Interior en 1908. La idea de Gallardo era discutir con sus pares territoriales reformas a la ley orgánica de 1884, a las leyes de tierras, de presupuesto, de justicia y educación y también plantear modificaciones al Código Rural.¹¹ En 1912 la Dirección General de Territorios Nacionales retomó esta idea y efectivizó la convocatoria para los primeros meses del año de 1913.

En sí, la puesta en marcha de una Conferencia de Gobernadores estaba indicando cambios en la mirada del gobierno sobre los territorios. Hasta el final del segundo mandato de Julio A. Roca (1898-1904) la modalidad de relación impulsada por el gobierno nacional se había basado en considerar a los gobernadores como representantes cuya misión primordial era la ejecución de la normativa, el control social y la información permanente de los actos de gobierno. No eran consultados para la toma de decisiones y tampoco existía ente los mandatarios ninguna instancia de encuentro o posibilidad de generar iniciativas conjuntas. La modalidad predominante en los tonos y notas era la imperativa, sin dejar resquicio alguno para el disenso o la deliberación. (Ruffini; 2007: V-VI)

A partir de 1904 y enmarcada en la emergencia del reformismo liberal, la relación gobierno nacional-gobierno territorial se había hecho más fluida y participativa, generándose por primera vez consultas a los gobernadores sobre proyectos de ley o aplicación de leyes ya sancionadas.¹²

La modalidad de Conferencia se enmarcó en este contexto aperturista del Centenario. Fue un hecho novedoso que se tomó como modelo para años sucesivos, en los que se convocaron reuniones puntuales por parte de organismos sectoriales o agrupaciones de los territorios: la Conferencia de la Prensa Territorial, realizada en Santa Rosa (1917); la Conferencia de Delegados de los Territorios Nacionales (1922) convocada por la Sociedad Rural de Río Negro y Neuquén; el Congreso de la Junta Permanente Pro -representación Parlamentaria de los Territorios Nacionales (1923), el Congreso de los Territorios Nacionales convocado por la Liga Patriótica Argentina (1927), el Primer y Segundo Congreso General de Municipalidades de los Territorios Nacionales, reunidos en Buenos Aires en 1933 y 1935, los Congresos Generales de los Territorios Nacionales (1939 y 1940) en los que participaron representantes de municipios, comisiones de fomento, asociaciones económicas, gremiales y culturales; la Primera Reunión Nacional de Municipios, convocada en 1945 por el Presidente Edelmiro O Farrell (1944-1946) e integrada por delegados de los territorios, entre otros (Leoni 2001: 60-62) En cuanto a las Conferencias de gobernadores, se produjo un intervalo en su convocatoria hasta la década de 1940, en que el presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) volvió a reunir a los gobernadores en conferencias realizadas en 1947, 1951, 1952 y 1954, profusamente publicitadas y en las que intervenía personalmente-a diferencia de 1913- el presidente de la Nación. Recordemos que la modalidad de Conferencia no era completamente novedosa, ya que zonas económicas con problemáticas específicas también utilizaron este formato para decidir acciones en situaciones críticas, como fue el caso de las provincias del noroeste argentino-reunidas ante la crisis azucarera- en conferencias de gobernadores y empresarios en 1926 y 1927. (Girbal de Blacha 1994:107-122)

⁹ Según la normativa de 1884, para instalar legislatura los territorios debían contar con treinta mil habitantes y para ser provincializados sesenta mil. Esta disposición cuantitativa de la ley nunca se cumplió en la larga vigencia de la organización territorial.

¹⁰ Ministerio del Interior. Dirección General de Territorios Nacionales. *Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales*, marzo y abril de 1913. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. 1913 (en adelante PCG)

¹¹ CF. “Sesenta años de acción a favor de los territorios nacionales...” op.cit, p. 16

¹² Por ejemplo, se solicitó a los gobernadores el estudio de la ley 1532 y las dificultades en su aplicación; la opinión acerca de la aplicación de la ley de trabajo de mujeres y niños y sobre el nuevo Código de Policía para los Territorios, entre otros.

LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES DE 1913: UN PROGRAMA INCOMPLETO

Los fundamentos de la convocatoria a la Conferencia aludían a las deficiencias en la organización de los territorios, con normativas anacrónicas que requerían de urgentes reformas. El gobierno opinaba que los gobernadores eran quienes conocían mejor esta realidad y podían aportar medidas y soluciones prácticas. Por ello el ministerio del Interior enfatizaba que esperaba que la Conferencia constituyera un hito fundamental para la vida de los territorios nacionales al posibilitar los cambios que ellos requerían para su desarrollo. (Memoria del Ministerio del Interior 1912-1913:138-139)

La Conferencia de Gobernadores se reunió en Buenos Aires el 10 de marzo de 1913 y su desarrollo incluyó quince sesiones públicas y tres secretas finalizando el 5 de abril. Se materializó la idea de reunir en un mismo tiempo y espacio a los gobernadores con delegados de las carteras y oficinas que tuvieran bajo su incumbencia asuntos vinculados con los territorios y que como ya expresamos constituían un conjunto significativo: Interior, Agricultura, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, Obras Públicas, Guerra, Marina y la Contaduría General de la Nación enviaron sus respectivos delegados.¹³

La reunión no tenía temario abierto sino que había un programa pre-fijado por el ministerio del Interior que incluía las problemáticas consideradas más urgentes: el proyecto de ley orgánica para los territorios, el presupuesto para 1914 y cuestiones vinculadas con la división territorial, comunicaciones, administración de la tierra pública, riquezas naturales, navegación, contabilidad, policía, alcoholismo y prostitución.¹⁴

Este programa dejaba fuera cuestiones importantes para los territorios, contenidas originalmente en la propuesta Gallardo, como las reformas al Código Rural o la cuestión de los indígenas. Tampoco incluyó aspectos vinculados con la justicia, la inmigración, la educación y el trabajo. Ante el reclamo del gobernador de Formosa Juan José Silva, el ministro del Interior alegó que eran temáticas que no era necesario incorporar ya que existían ensayos y estudios previos y personas especializadas que podían opinar. Finalmente el ministro admitió que la inclusión de problemáticas de esta envergadura alargarían innecesariamente los debates. (PCG :259-261)

Evidentemente se había querido evitar el tratamiento de cuestiones espinosas. El programa encaraba aspectos vinculados con problemáticas puntuales y no cuestiones de fondo, como veremos en las discusiones sobre el agro. Para dar una imagen de mayor amplitud se permitió incluir nuevas propuestas, que resultaron de similar tenor que el programa presentado: una oficina de estadística en las gobernaciones nacionales, el aumento salarial para los jueces de paz, la instalación de un colegio nacional en La Pampa, la cuestión de los caminos vecinales, la vigencia del descanso dominical y la inembargabilidad de los instrumentos agrícolas. (PCG: 347-349,374)

La modalidad de trabajo de la Conferencia era similar a la del Congreso Nacional. Se armaban comisiones integradas habitualmente por tres gobernadores, que debían preparar un proyecto para ser tratado y aprobado en las sesiones respectivas. Pero algunas comisiones incluían frecuentemente y por sugerencia del ministerio del Interior, delegados de las oficinas nacionales, que intervenían en las discusiones y muchas veces imponían sus ideas por sobre las de los gobernadores.¹⁵

Esta no era la única intervención directa de los delegados ministeriales. Una vez tratados y debatidos los proyectos, se realizaba una votación que era positiva por mayoría simple. Pero en esta votación participaban no sólo los gobernadores sino también los delegados ministeriales, que superaban en número a los mandatarios.¹⁶ Esta forma de votación en sí misma resulta reveladora: el

¹³ Obviamente, la delegación más numerosa fue la del ministerio del Interior, con la asistencia del ministro Indalecio Gómez, el subsecretario de Interior Adolfo Casabal, el director de Territorios Isidoro Ruiz Moreno, el secretario privado del ministro Julio Navarro Monzó, el presidente del Departamento Nacional del Trabajo Julio Lezana, el jefe de la Oficina de Contabilidad Ángel Gerez, el Jefe de Policía de la Capital Eloy Udabe, el director de Correos y Telégrafos Carlos Roseti, el presidente del Departamento Nacional de Higiene José Penna y los secretarios de la Dirección de Territorios Cayetano Ripoll y Eugenio Auzón.

¹⁴ Si observamos el programa el ítem Policía es el que mayor extensión tiene, desglosado en siete subtemas.

¹⁵ A modo de ejemplo, la comisión que debía tratar el descanso dominical incluyó a los delegados del Departamento Nacional del Trabajo; la que analizaba la inembargabilidad de los instrumentos agrícolas a los delegados del ministerio de Agricultura; la cuestión de la conservación de las riquezas forestales contó con la presencia del director de Tierras y Colonias, entre otros.

¹⁶ Los gobernadores eran diez y los delegados diecisiete.

Estado se aseguraba de esta manera resultados previsibles para asuntos en los que el gobierno tenía claro que no debía ceder poder, por ejemplo la cuestión de las atribuciones de los gobernadores territoriales.

Otro aspecto que llama la atención en este sentido es el referido al rol del presidente de la Conferencia. De acuerdo con las disposiciones, el cargo de presidente era rotativo y cada reunión tenía una presidencia diferente, que recaía exclusivamente en los gobernadores de territorios. Sin embargo, en caso de empate, no dirimía el presidente sino el Director de Territorios Nacionales, asegurando así que las resoluciones votadas no afectaran los intereses del Estado.

Según el ministerio del Interior, el espíritu que animaba la convocatoria era plantear problemas y a la vez consensuar soluciones concretas. La presencia de los gobernadores aportaba la experiencia necesaria no sólo en el manejo de la cosa pública sino en aspectos específicos vinculados con sus respectivos territorios. Pero era también una cuestión estratégica. Para el ministro del Interior:

Los votos de la Conferencia deben ser, en cuanto sea posible, bastantes para impresionar a las autoridades y a la opinión pública en un sentido útil para los fines que se opone[...]. Si pues, todos estos votos son para impresionar al Congreso, cuando el ministro del Interior vaya a proponer la Ley de reorganización de los Territorios, llevará como autoridad documentaria el voto de los Gobernadores(PCG: 135)

El objetivo era llevar un sólido fundamento basado en la realización de la Conferencia y la opinión de los gobernadores para sortear exitosamente el debate legislativo. Veamos entonces los aspectos más salientes de la propuesta ministerial.

LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY Y LA DISPUTA POR EL CONTROL

Durante tres sesiones consecutivas se debatió el proyecto de una nueva ley orgánica para los territorios. La intención de los gobernadores era esbozar una ley de carácter práctico, que respondiera a las necesidades, modificara situaciones y a la vez previniera o morigerara los conflictos que para los gobernadores se centraban mayoritariamente en la institución municipal. (PCG: 457, 506,513) El Director de Territorios por su parte enfatizó en numerosas oportunidades la excepcionalidad de la organización territorial que ameritaba la sanción de leyes especiales que armonizaban con los principios generales de la constitución. (PCG: 455, 464,492) Hablaba de convertir a los gobernadores en funcionarios con mayores atribuciones, instalar las legislaturas y delegados parlamentarios. Según el proyecto oficial, los territorios estaban divididos en categorías según la cantidad de habitantes y esta distinción indicaba el carácter y condición electiva o no de sus instituciones, planteado con el evidente fin de ejercitar la ciudadanía política ya que - expresaba Ruiz Moreno- "La idea madre de esta disposición es multiplicar los actos cívicos en los Territorios" (PCG:458) ¹⁷

Empero, rápidamente se demostró que el gobierno no estaba dispuesto a ceder el control de los territorios. En las discusiones sobre la instalación de legislaturas electivas -previstas para los territorios de primera categoría con población superior a veinte mil habitantes- se impuso la idea de que el ministerio del Interior actuara como contralor de las leyes emitidas. El argumento de Isidoro Ruiz Moreno fue que la legislatura proyectada no era una legislatura en sentido pleno como en las provincias debido a la especificidad de la organización territorial, por lo tanto ameritaba el control ministerial a través del poder de veto a la legislación sancionada para "no quebrar la unidad" ¹⁸, protegiendo a los gobernadores de la hostilidad de una legislatura adversa.(PCG:456, 463, 466) En

¹⁷ Como es sabido los habitantes de los territorios nacionales tenían todas las obligaciones del ciudadano de la nación pero sus derechos políticos estaban restringidos. No podían participar en elecciones nacionales y sólo ejercían el sufragio en localidades de mas de mil habitantes en las elegían un Consejo Municipal de cinco miembros y un juez de paz.

¹⁸ El argumento del Director de Territorios se fundaba en evitar que la Legislatura se exceda en sus gastos o que el gobernador en connivencia con ella proyectara obras públicas no previstas en el presupuesto.

este punto hubo apoyo a la propuesta ministerial y el disenso se centró en el concepto de anulación o suspensión de la ley como facultad ministerial.

Otro centro de discusión fue el aumento de atribuciones a los gobernadores, pero rápidamente quedó claro que esta cuestión no se iba a resolver en esta Conferencia. Si bien a los gobernadores se les había otorgado en 1905 la superintendencia, vigilancia y contralor de los empleados del gobierno nacional en los territorios, esta facultad no los apartaba de un mero rol de vigilancia e información de los funcionarios y no significó, en lo sustancial, un aumento en sus facultades. Incluso los decretos aclaratorios reafirmaron el rol de contralor y no permitieron la intervención directa del gobernador en estas oficinas nacionales.

El Informe de Julio Navarro Monzó (1912) se había hecho eco de esta situación al realizar un diagnóstico del papel del gobernador:

Representantes directos en teoría del Gobierno Nacional [...] pero en realidad de verdad, tan sólo agentes del ministerio del Interior, estos funcionarios están injustamente condenados, sin poderlo remediar, a ser prácticamente responsables ante la opinión pública de sus Territorios, de todas las acciones y, más frecuentemente, de todas las omisiones del poder que suponen representar [...] Los pueblos, exagerando la nota, no tardan mucho en considerar al representante natural del gobierno nacional como una figura meramente decorativa, un lienzo pintado, un cero a la izquierda" (PCG: 683)

En el transcurso de la Conferencia, tanto Isidoro Ruiz Moreno como el ministro del Interior afirmaron la pertinencia de las expresiones de Navarro Monzó. Realizando una autocrítica, el ministro Gómez reconocía que los territorios carecían de capacidad para el gobierno propio debido a la acción insuficiente, poco orgánica y frecuentemente contradictoria del Estado Nacional. El ministro expresaba que la retención de funciones en los poderes nacionales había sido perjudicial para el desempeño de los gobernadores. (PCG: 20) Aprovechando estas aseveraciones, los gobernadores reclamaron mayores facultades para poder desarrollar adecuadamente la gestión. El gobernador Lamarque expresaba que "No queremos ser procónsules, sólo queremos se nos den todos los medios, todos los recursos para ir formando aquellas poblaciones incipientes a las que desgraciadamente han concurrido hombres venidos de todas partes del mundo y con toda clase de taras morales ,hereditarias o adquiridas" (PCG:507-508)

Pero un áspero debate se suscitó al plantear la Dirección de Territorios que el cargo de secretario, contador y jefe de policía debían ser de exclusivo resorte ministerial tanto para el nombramiento como para la remoción ya que su función era ejercer el control de la acción gubernativa. (PCG: 485-486). La fundamentación esgrimida por Ruiz Moreno nos trae indudables reminiscencias: "si el presidente de la República está controlado con mayor razón deben estarlo los Gobernadores de Territorios, tanto más, cuanto que son funcionarios que desempeñan su misión en parajes lejanos" (PCG: 485), expresión muy similar a la utilizada por los legisladores de 1884 al crear los territorios nacionales. También expresó sus reparos para aceptar funcionarios "del riñón del gobernador" lo que para el director Ruiz Moreno se traducía en una ausencia total de control de los actos de gobierno (PCG: 491) En este punto se centró la resistencia abroquelada de los gobernadores quienes habían cedido en el tema de la Legislatura pero no estaban dispuestos a hacerlo en una cuestión sensible como la del control, al que consideraban legítimo y plausible dentro de los cánones normales. Pero se resistían a ceder el nombramiento del secretario, figura que para el mandatario implicaba tener alguien de confianza para su eventual reemplazo. Argumentaron que aceptar esta condición conllevaba prácticamente crear un gobierno paralelo que afectaría el equilibrio del poder y desarticularía las relaciones entre autoridades creando "entidades chicas, especies de pequeñas potencias". En el caso particular del contador se arguyó que el gobernador se vería afectado si debía responder por fondos manejados por una persona que no era de su conocimiento (PCG: 488, 490,494) El Gobernador Gallardo fue uno de los voceros de estas percepciones compartidas: "El control de nuestros actos lo hallamos en nuestra conciencia, la que nos obliga a proceder bien; pero tenemos miedo al nombramiento de empleados que no conocemos, por más confianza que nos merezcan por cuanto su nombramiento emana del ministerio" (PCG: 488) La discusión quedó zanjada al eliminar la figura del secretario entre los cargos de nombramiento del ejecutivo quedando su designación en manos del gobernador. (PCG: 497) Pero en la práctica no hubo intenciones serias de ampliación de las facultades gubernativas. Al

tratarse cuestiones vitales para los intereses económicos como la cuestión de las tierras, será el Estado con voces unificadas quien limite permanentemente el rol de los gobernadores al respecto.

LA RESISTENCIA DEL PODER: GOBERNADORES Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA TIERRA PÚBLICA

La discusión sobre la administración de la tierra pública resulta reveladora de los intereses del gobierno acerca de las atribuciones del gobernador. El proyecto preparado por la comisión¹⁹ contenía disposiciones con un alto grado de generalidad, que se orientaban hacia un único objetivo: aumentar las facultades de los gobernadores en lo atinente al manejo de la tierra pública. No hubo propuestas vinculadas con la modificación del régimen de la tierra ni tampoco acerca de su distribución y usufructo, ya que la comisión aceptó la recomendación realizada de que la cuestión legislativa no era de su incumbencia.

El espíritu de la comisión era propiciar una mayor intervención de los mandatarios en el asunto tierras, ya que carecían de atribuciones al respecto. Ni en la ley de territorios de 1884 como así tampoco en la ley de tierras N° 4167 de 1903 y su decreto reglamentario del 8 de noviembre de 1903, otorgaban facultad alguna a los gobernadores sobre la tierra pública. La tierra había sido un resorte exclusivo y excluyente del Estado desde 1876 y esta circunstancia no se había modificado con el paso del tiempo. Al contrario: la ley de 1903 reforzó esta orientación e incluso eliminó las facultades de las municipalidades para la concesión de terrenos dentro de su ejido, lo que ocasionó múltiples inconvenientes con las tierras otorgadas hasta el momento, quedando títulos pendientes de resolución por largo tiempo.

El proyecto de la comisión estipulaba que la administración de la tierra pública en los Territorios se haría con intervención o por intermedio de los Gobernadores respectivos. Para ello, la comisión proponía la creación de una oficina de geodesia y agricultura en cada territorio, para facilitar las tramitaciones de los interesados pero cuya actuación e intervención debía realizarse previa solicitud de informes al gobernador. Asimismo daba a los gobernadores facultades para la concesión de tierras a título precario, a través de permisos de ocupación en tierras no ofrecidas ni para la venta ni para el arrendamiento. (PCG: 229-230)

La objeción del director de Tierras y Colonias, Alejandro Calvo, a la propuesta de la comisión se centró en las facultades de los gobernadores de territorios nacionales. Alegando que la comisión había distorsionado lo consensuado en su presencia, enfatizó que esta propuesta constituía una reforma total del régimen de la administración de la tierra pública: "es un poco grave, a mi manera de ver, si es que no interpreto mal la redacción, la reforma total que implica en la administración de la tierra pública, pues empieza por decir que será sometido a los Gobernadores o se hará con su intervención todo lo relativo a la administración de la tierra pública en los territorios" Mas adelante agrega que : "Por eso he dicho que la orientación de estos tres artículos guarda en el fondo alguna concordancia con las ideas que hemos cambiado; pero en su forma, en su alcance, revelan el acuerdo de un exceso de facultades para los Gobernadores, que rompe la unidad que debe haber en la administración de la tierra pública." (PCG: 233-234)

Para Calvo el principio que se debía sostener era el mantenimiento bajo la dependencia estatal de las cuestiones vinculadas con la tierra. La facultad de emitir informes o intervenir en los asuntos tierras no era aceptable dado que ponía a los gobernadores por encima de la administración nacional y esto era inadmisibles para la burocracia ministerial. Incluso desconoció la importancia de los gobernadores en la información sobre el conocimiento de su territorio y de las dificultades observadas en ellos, algo que el mismo Ministerio del Interior había resaltado. Calvo afirmaba, lisa y llanamente que "A mí me parece que no debe primar la acción parcial de un Gobernador, en un determinado Territorio, sobre la acción conjunta que desenvuelve el ministerio en la administración de la tierra pública" (PCG 235-236)

No sólo la acción del gobernador era objetada por el funcionario de tierras: la idea de que el gobernador informara en forma previa a toda operación de tierras impulsada por el ministerio de Agricultura resultaba para Calvo a todas luces, excesiva. Tampoco acordaba con la creación de la

¹⁹ La comisión estaba integrada por el gobernador del Chaco Anacarsis Lanús, el gobernador de Neuquén Eduardo Elordi y el gobernador de Santa Cruz Antonio Lamarque.

oficina, ya que lo veía como un avance decidido sobre las funciones de la Oficina de Geodesia, que dependía de la Dirección de Tierras. Calvo afirmaba que Geodesia poseía toda la información necesaria para la entrega de la tierra y colocar una oficina en cada territorio puede significar tensiones y superposiciones con la oficina central.

Evidentemente la comisión había realizado la propuesta de las oficinas con un criterio de eficiencia y practicidad. Los expedientes sobre tierras recogidas, a lo largo de los años, las quejas y reclamos de los habitantes de los territorios sobre las dificultades para realizar los trámites en Buenos Aires o el seguimiento de los mismos, lo que les ocasionaban gastos de traslado y gestión. La idea de una oficina en cada territorio no era novedosa ya que los gobernadores en sus memorias la habían aconsejado en forma reiterada. Incluso el gobernador de Neuquén Eduardo Elordi manifestó en la Conferencia que al carecer de información sobre las acciones sobre las tierras dispuestas por el ministerio, el gobernador no podía actuar en forma conveniente, quedando en una situación de menoscabo de su autoridad.

Los mandatarios afirmaban que el espíritu de esta disposición no era subordinar la acción ministerial a la de los gobernadores-como insinúa el director Calvo-, sino constituirse en ejecutores "De este modo el Ministerio de Agricultura y la Dirección de Tierras no harán caso omiso de los representantes del poder Ejecutivo en los Territorios". (PCG: 237)

Pero el gobierno nacional no estaba dispuesto a ceder un mínimo del poder que ostentaba en el manejo de la tierra pública. La propuesta del ministro del Interior al respecto le quitó fuerza al artículo 1º y reveló que las concepciones de 1884 acerca del rol de los gobernadores se encontraban vigentes y eran sostenidas con firmeza por el Estado Nacional. El gobernador, según Indalecio Gómez, sólo debía actuar como un mero agente del Ministerio de Agricultura para la administración de la tierra. Se agregó nuevamente el rol de contralor, asignado al gobernador desde antaño, como un guardián del Estado para la vigilancia del cumplimiento de las normas, suavizándolo con el concepto de "mediador" o "intermediados" utilizado frecuentemente por el ministro.

Por su parte, el subsecretario de Interior Adolfo Casabal diluyó aún más el concepto al proponer en el articulado la expresión "conviene dar intervención a los Gobernadores en la administración de la tierra pública." como forma de sugerencia al ministerio de Agricultura. Al quitarle al artículo el carácter imperativo original -lo que ocasionó la tibia protesta de los gobernadores Carlos Gallardo y el de Chubut Luis Ruiz Guiñazú-, quedó librada a la voluntad ministerial propiciar o no la participación de los gobernadores en los asuntos referidos a la tierra. La importancia asignada a los tópicos en discusión implicó que el subsecretario del Interior presentara un despacho por separado para los dos primeros artículos, iniciativa que fue apoyada por el gobernador Elordi y el gobernador Silva y votada por mayoría.

La oposición más férrea al avance ministerial fue la del gobernador Lamarque, quien directamente decidió abstenerse en la votación y declararse derrotado por anticipado. Las razones de Lamarque eran de fondo, ya que tenía objeciones acerca de la pertinencia del ministerio de Agricultura para la administración de la tierra pública, aspecto que no estaba en cuestión en la Conferencia. (PCG: 242-245) Ruiz Moreno solucionó las objeciones de Lamarque eliminando la mención del ministerio de Agricultura para dar lugar a la votación del gobernador.

El despacho finalmente aprobado sugería la conveniencia de encargar a los gobernadores la vigilancia de los contratos sobre tierra pública, la creación de la oficina para la tramitación de los asuntos relativos a la tierra pública y la facultad otorgada a los gobernadores de concesión de permisos de ocupación a título oneroso o precario de tierras no ofrecidas en venta o arrendamiento.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Enmarcada en la crisis del orden conservador, la Conferencia de Gobernadores de 1913 significó evidentemente un cambio sustancial en la relación Estado-Territorios nacionales al inaugurar una modalidad participativa-deliberativa novedosa que permitió que los gobernadores de territorios pudieran debatir con los funcionarios nacionales propuestas e ideas para mejorar algunas cuestiones puntuales de los territorios.

Empero y ya desde el programa acotado de la Conferencia, que dejaba fuera de la discusión cuestiones centrales, así como el mecanismo de funcionamiento de la conferencia, quedaba claro que los funcionarios nacionales acudían a la Conferencia resguardando sus propios espacios de poder y aglutinándose en bloque en la medida que alguna propuesta pudiera lesionar intereses y funciones de sus oficinas, auxiliados por el ministerio del interior quien obraba frecuentemente como enlace entre los gobernadores y los funcionarios.

La persistencia de postulados fundacionales de los territorios en lo atinente al rol de los gobernadores se manifiesta claramente al intentar los mandatarios arrogarse alguna atribución en la cuestión de la tierra pública o avanzar sobre cuestiones legislativas o de reforma de la ley. La figura del gobernador como agente y vigilante de las normas pervive aún en la consideración de la burocracia estatal. La mirada del Estado continuaba así la línea fundamental de los consensos básico de 1884, aunque el matiz participativo otorgado en esta instancia hacía que al menos la voz de los gobernadores pudiera ser oída y tomada en cuenta.

Aunque sus resultados fueron limitados, ya de por sí el hecho mismo de que diez gobernadores se reunieron en conferencia en la capital del país conllevó la importancia de instalar en la agenda pública, aunque sea a modo informativo, la cuestión territorial y llamar la atención sobre las problemáticas de estos espacios.

OBRAS CITADAS

Cimatti, Roberto y Cinquegrani, Miriam. "Territorios nacionales Patagónicos y centralismo. De gobernaciones a provincias 1901-1958". *Los territorios nacionales australes en la historia constitucional argentina. El caso de Tierra del Fuego*. Universidad Nacional del Sur: 2001, pp. 31-51.

Girbal de Blacha, Noemí. "Azúcar, poder político y propuestas de concertación para el Noroeste argentino en los años 20. Las Conferencias de Gobernadores de 1926-1927", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*: 1994, 133: 107 -122.

Leoni, María Silvia. "Territorios Nacionales". Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, TVIII, La Argentina del siglo XX. Buenos Aires: Planeta. 2001, pp.43-76.

Linares Quintana, Segundo. *Gobierno y Administración de la República Argentina. Derecho Constitucional y Administrativo Argentino y Comparado*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina. Tomo II. 1946, pp.85-86.

Ministerio del Interior. Dirección General de Territorios Nacionales. *Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales*, marzo y abril de 1913. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. 1913

Ministerio del Interior. *Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso de la Nación correspondiente a los años 1912-1913*. Buenos Aires: talleres gráficos de la Penitenciaría. 1914.

Navarro Monzó, Julio. "La Pampa y la Patagonia. Informe presentado por el Sr. D. Julio Navarro Monzó, secretario privado del Sr. Ministro del Interior, con motivo de su viaje a los Territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz en 1912". Ministerio del Interior. *Primera conferencia*. op.cit; pp. 679- 741.

Ruffini, Martha. *La pervivencia de la República Posible en los Territorios Nacionales. Poder y Ciudadanía en Río Negro*. Bernal: Universidad de Quilmes, 2007.

"Sesenta años de acción a favor de los territorios nacionales", *Revista Argentina Austral*, 1936, 86: 15-20.

Suárez, Graciela Noelia. *El tema de la justicia en los debates de la Primera conferencia de Gobernadores de los Territorios Nacionales. 1913*. I Jornadas de Ciencia Política de Río Negro, Universidad Nacional del Comahue, Centro Universitario Regional Zona Atlántica de Viedma, 11 al 14 de junio del 2008 (mimeo)