

El espejismo de la República posible. La cuestión de la ciudadanía política y la organización institucional de los Territorios Nacionales en Argentina (siglo XIX)^{2*}

Lisandro Gallucci

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

DOI: dx.doi.org/10.7440/histcrit60.2016.04

Artículo recibido: 06 de abril de 2015/ Aprobado: 11 de septiembre de 2015/ Modificado: 22 de septiembre de 2015.

Resumen: Este artículo muestra que, dada su tardía incorporación al dominio del Estado argentino, los Territorios Nacionales tenían un estatus jurídico diferente al de las provincias, ya que en su calidad de divisiones administrativas no contaban con autonomía política. Los pobladores de los Territorios no podían participar en las elecciones nacionales, como tampoco elegir a los gobernadores de dichos espacios o enviar un representante al Congreso de la Nación. Por lo que aquí se propone analizar el orden institucional diseñado para los Territorios, con el objetivo de determinar si resulta válido entender la situación de los pobladores de esos espacios como expresión de una ciudadanía política restringida. Este estudio se basa en el análisis de los debates desarrollados en el Congreso a propósito de la organización de los Territorios.

Palabras clave: *Argentina, Territorio, Nación, Ciudadanía (Thesaurus); Territorios Nacionales (palabras clave autor).*

The Mirage of the Possible Republic. The Question of Political Citizenship and the Institutional Organization of National Territories in Argentina (19th Century)

Abstract: This article shows how, given their late incorporation into the domain of Argentina as a state, the National Territories had a different legal status from that of the provinces since they did not have political autonomy as administrative divisions. The settlers of the territories could not participate in national elections, nor could they elect their own governors, nor send a representative to the National Congress. It thus proposes an analysis of the institutional order designed for the territories in order to determine whether it is valid to interpret the situation of the settlers of these spaces as an expression of restricted political citizenship. The study is based on an analysis of the debates held in the national congress regarding the organization of the territories.

Keywords: *Argentina, nation, citizenship (Thesaurus); territory, nation, citizenship, National Territories (author's keywords).*

A miragem da República possível. A questão da cidadania política e a organização institucional dos Territórios Nacionais na Argentina (século XIX)

Resumo: Este artigo mostra que, dada sua tardia incorporação ao domínio do Estado argentino, os Territórios Nacionais tinham um status jurídico diferente do das províncias, já que em sua qualidade de divisões administrativas não contavam com autonomia política. Os residentes dos Territórios não podiam

* Este artículo es resultado de la investigación desarrollada en el marco de la tesis doctoral que trata sobre el desenvolvimiento de la soberanía popular en los Territorios Nacionales entre 1884 y 1943, lo que ha posibilitado renovar las miradas sobre la historia política de dichos espacios de la República Argentina. Para la elaboración de este artículo, en particular, se contó con el financiamiento de una Beca Puente de la Universidad Nacional de San Martín, obtenida en 2014.

participar nas eleições nacionais, como também não podiam eleger os governadores desses espaços ou enviar um representante ao Congresso da Nação. Por isso, propõe-se aqui analisar a ordem institucional concebida para os Territórios, com o objetivo de determinar se é válido entender a situação dos residentes desses espaços como expressão de uma cidadania política restrita. Este estudo baseia-se na análise dos debates desenvolvidos no Congresso sobre a organização dos Territórios.

Palavras-chave: *Argentina, Nação, Cidadania (Thesaurus); Territórios Nacionais, Território (autor de palavras-chave).*

Introducción

Las repúblicas surgidas de los procesos de independencia que afectaron a los dominios americanos de la Corona española enfrentaron desde sus inicios múltiples desafíos, que en más de un caso pusieron en juego la propia subsistencia de aquellas experiencias de gobierno. Uno de esos problemas fue el que tuvo que ver con la definición de la fuente de la soberanía, asunto decisivo por cuanto la existencia de esas nuevas comunidades políticas dependía del éxito que se tuviera en establecer un principio único y exclusivo de legitimidad política. Si bien la figura del pueblo fue tempranamente señalada como origen de la soberanía, no resultó sencillo definir cuál era ese sujeto ni de qué modo se podía alcanzar su representación legítima¹. Tampoco estuvo libre de controversia la tarea de delimitar quiénes formaban en efecto parte de ese pueblo y, de manera más específica, quiénes podían participar en los mecanismos formales que se establecieron para dar expresión institucional al principio de la soberanía popular. Las elecciones constituyeron la práctica más relevante en tal sentido. Aunque no se trató de la única a la que apelaron los actores que pretendían esgrimir la representación del pueblo, las elecciones ocuparon desde muy temprano un lugar altamente significativo en la construcción de legitimidad en las nuevas comunidades políticas en formación². De allí la importancia que adquirió en esas jóvenes repúblicas la definición de la ciudadanía política, no sólo en relación con las facultades asociadas a la condición de ciudadano, sino también en cuanto al alcance de la misma en la población. La cuestión de la ciudadanía política constituyó una dimensión clave en la construcción de las repúblicas hispano-americanas, razón por la cual una abundante historiografía se ha ocupado de estudiar las formas en que los actores respondieron al problema en diferentes países y distintos períodos³.

Dentro de este cuadro general, la República Argentina definió una ciudadanía política significativamente amplia desde el inicio de su vida institucional⁴. A diferencia de muchos países del

1 Hilda Sabato, Introducción a *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, coordinado por Hilda Sabato (México: FCE, 1999), 1-29.

2 Sobre la historia electoral en la América Latina decimonónica, Antonio Annino, coord., *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX* (Buenos Aires: FCE, 1995).

3 Por sólo aludir a algunas de las producciones más recientes, cabe mencionar: Iván Jaksic y Eduardo Posada Carbó, eds., *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX* (Santiago: FCE, 2011), y Pilar González Bernaldo de Quirós, ed., *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones* (Buenos Aires: FCE, 2015).

4 Marcela Ternavasio, *Historia de la Argentina, 1806-1852* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2009); Hilda Sabato, *Historia de la Argentina, 1852-1890* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2012).

mundo occidental, en los que se pusieron en práctica distintas modalidades de calificación del sufragio, en Argentina este último no estuvo limitado por criterios censitarios o educativos. Al menos desde la puesta en vigencia de la Constitución de 1853 —e incluso antes de esa fecha en varias provincias—, el sufragio a nivel federal estuvo condicionado a requisitos tan poco restrictivos como la mayoría de edad y la nacionalidad argentina. En las décadas siguientes, las provincias, que habían adoptado ciertas limitaciones al ejercicio del voto, terminaron por adecuar sus leyes electorales al criterio universalista consagrado en la Constitución nacional. Como algunos estudiosos han señalado, esta notoria amplitud de la ciudadanía política en la República Argentina invita a poner en cuestión la validez de ciertas interpretaciones —sin embargo, todavía no desterradas— que entienden el desenvolvimiento histórico de la ciudadanía en los términos de una secuencia progresiva lineal y acumulativa⁵.

Con todo, nada de esto debe entenderse como si se tratara de situar a Argentina en una posición de vanguardia en la historia política decimonónica, en la medida que la extensión del sufragio era sustancialmente más amplia que en muchos países europeos y americanos. Según han demostrado varios estudios, el alcance que la ciudadanía política tuvo en Argentina se explica por los rasgos particulares de la sociedad rioplatense, cuyo carácter igualitarista no sólo respondió a la ausencia de divisiones sociales de rigidez comparable a las existentes en otras sociedades hispanoamericanas, sino también a las consecuencias de las guerras de independencia, entre las cuales cabe destacar un temprano involucramiento de los sectores subalternos en la vida política⁶. Si bien esto motivó ciertas aprensiones hacia algunas de las posibles derivaciones del principio de la soberanía popular —sobre todo después del gobierno de Juan Manuel de Rosas (1829-1852) y de las revoluciones europeas de 1848—, lo cierto es que nada de eso dio lugar a que se restringiera el alcance de la ciudadanía política.

Pero, al mismo tiempo que consagró una ciudadanía política ciertamente amplia, la Constitución de 1853 adoptó una forma federal de organización gracias a la cual fue posible por primera vez reunir las catorce repúblicas provinciales entonces existentes bajo un mismo gobierno nacional⁷. Esto no significa suponer que la consolidación de una esfera federal capaz de imponer su poderío sobre el conjunto de las provincias resultó un proceso sencillo. Además de la secesión de la poderosa provincia de Buenos Aires por casi una década (1852-1861), ese poder federal debió enfrentar el desafío que implicaron los levantamientos de algunos caudillos en el interior del país, y también esperar hasta 1880 para asegurar la supeditación bonaerense mediante la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Más allá de las complejidades de ese proceso, lo que interesa destacar acerca de esas décadas es que en el curso de las mismas se puso en práctica un sistema de representación política basado en dos pilares: la soberanía popular y el régimen federal⁸. De la combinación de ambos aspectos surgió el sistema de representación política consagrado en la

5 Una crítica a tales enfoques se encuentra en: Hilda Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004), 15.

6 Tulio Halperín Donghi, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla* (Buenos Aires: Siglo XXI, 1972).

7 Natalio Botana, “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, editado por Marcello Carmagnani (México: FCE, 1993), 224-259.

8 Hilda Sabato y Marcela Ternavasio, “De las repúblicas rioplatenses a la República Argentina. Debates y dilemas sobre la cuestión republicana en el siglo XIX”, en *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones* (Buenos Aires: FCE, 2015), 237-272.

Constitución de 1853. Con esto no sólo se trata de advertir la importancia que tuvo en el diseño institucional de la República la representación de tipo territorial definida para el Senado de la Nación, gracias a lo cual las provincias —pero también la Capital Federal— contaban con igual representación en dicha Cámara. Además esa combinación tuvo como resultado que las provincias constituyeran las piezas articuladoras de ese régimen de representación, en tanto que la elección de diputados y de miembros del Colegio Electoral se realizaba tomando aquellas unidades como distritos electorales.

Ese diseño institucional no enfrentó mayores desafíos, mientras la extensión territorial de la República permaneció limitada a las catorce provincias. Sin embargo, hacia 1880 Argentina experimentó una notable expansión territorial que dio lugar a que su superficie se viera prácticamente duplicada merced a la incorporación de vastos espacios en el norte y el sur del país, que hasta entonces habían permanecido bajo el dominio de poblaciones indígenas. Esto implicó que por primera vez la República enfrentara el reto de extender el alcance de sus instituciones más allá del ámbito de las provincias. Esos nuevos espacios, a los que se dio el nombre de Territorios Nacionales, fueron organizados de una forma diferente al resto del país. Dado su carácter de meras divisiones administrativas, fueron puestos bajo el control directo del Gobierno Nacional. Se trató de unidades territoriales carentes de autonomía política y a las que tampoco se otorgó representación en el Congreso de la Nación ni en el Colegio Electoral. Esto determinó que, a diferencia de los residentes en las provincias, los habitantes de los Territorios no pudieran participar en las elecciones nacionales ni elegir a los gobernadores de dichos espacios, como tampoco enviar representantes al Parlamento nacional. Esta situación se vio alterada en la década de 1950, no sólo por la introducción de modificaciones en la normativa relativa a los Territorios, sino también por la transformación de la mayoría de ellos en nuevas provincias. Sin embargo, hasta tanto no tuvieron lugar tales cambios, la estructura federal con que la Constitución combinó al principio de la soberanía popular determinó que los Territorios no formaran parte del sistema de representación política.

El reconocimiento de esa particular condición de los Territorios llevó a que la enorme mayoría de las producciones dedicadas a los mismos identificaran la situación de sus habitantes como la de individuos que contaban con una ciudadanía política restringida⁹. Según esa mirada, el caso de los habitantes de los Territorios expresaba una evidente exclusión, que daba cuenta del carácter restrictivo del régimen político configurado en Argentina hacia 1880. Con base en la imagen canónica de aquel orden como cristalización de la fórmula de la República posible concebida por

9 Entre algunos ejemplos: Orietta Favaro y Marta Morinelli, “La política y lo político en Neuquén: la política territorialiana en el marco del desenvolvimiento económico y social de Neuquén (1884-1955)”, en *Historia de Neuquén*, editado por Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli (Buenos Aires: Plus Ultra, 1993), 289-314; Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje de los años ’30”. *Entrepasados. Revista de Historia* n.º 9 (1995): 7-26; Orietta Favaro, “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955”. *Realidad Económica* n.º 144 (1996): 79-96; María Silvia Leoni, “Los Territorios Nacionales”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, editado por Academia Nacional de la Historia VIII (Buenos Aires: Planeta, 2001), 43-76; Martha Ruffini, *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2007); Sebastián Barros, “Anormalidad, inmadurez e historia de los territorios nacionales: el caso de Santa Cruz”. *Modernidades* 3 (2007): 1; Mario Arias Bucciarelli, “La municipalización de lo político. Controversias y debates en el primer Congreso de territorios nacionales”, en *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860/1950*, editado por Mario Arias Bucciarelli (Buenos Aires: Prometeo, 2013), 21-42.

Juan Bautista Alberdi¹⁰, según la cual las verdaderas formas republicanas sólo podían tener lugar cuando la sociedad argentina se elevara a la condición exigida por ellas, los estudios dedicados a los Territorios encontraron al régimen establecido sobre éstos como la expresión más cabal de las aprensiones del jurista tucumano¹¹. La propuesta alberdiana de una República de amplias libertades civiles para el conjunto de los habitantes, y de ciudadanía política limitada a sólo una parte de la población, resultó contemplada como en exacta correspondencia con la situación de los individuos residentes en los Territorios, ya que si bien contaban con todos los derechos civiles, no disponían de los derechos políticos en la misma forma que quienes vivían en el resto del país¹². Puesto que la situación de esos habitantes no experimentó cambios hasta la década de 1950, se ha postulado que a esos individuos “la ciudadanía, fundamento democrático en el capitalismo, les fue negada durante más de medio siglo”¹³. De estas aparentes comprobaciones se nutrió uno de los consensos más firmemente arraigados en la historiografía dedicada a los Territorios, a saber: que los pobladores de esos espacios estaban reducidos a la condición de meros habitantes, porque tenían restringida su ciudadanía política. Para decirlo en menos palabras, que no eran verdaderos ciudadanos.

Ahora bien, ¿la situación de los pobladores de los Territorios daría cuenta de una exclusión que habría permanecido ignorada por la historiografía política argentina, omisión tanto más preocupante por cuanto los desarrollos más recientes de esta última no han dejado de insistir sobre la amplitud que tuvo la ciudadanía política desde el inicio de la vida institucional de la República? ¿O acaso resulta incorrecto entender que los habitantes de los Territorios tenían restringida su ciudadanía política? En definitiva, ¿la figura alberdiana de la República posible ofrece una imagen fidedigna de la situación de los habitantes de los Territorios o no constituye más que un mero espe-

10 La figura de Alberdi resulta de primer orden en la historia argentina del siglo XIX. Testimonio de esa gravitación es, entre otras cosas, que convencionalmente se lo suele considerar inspirador de la Constitución de 1853, que dio lugar a la creación de la República Argentina.

11 La formulación más rotunda de esa perspectiva es la de Ruffini, para quien la fórmula alberdiana de la República posible constituyó “el germen de la exclusión” padecida por los habitantes de los Territorios. Martha Ruffini, *La pervivencia de la República posible*, 90. Otros trabajos también han contribuido a alimentar esa interpretación: Orietta Favaro, “Realidades contrapuestas”; Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, “El lento y contradictorio proceso”; María Silvia Leoni, “La política en los territorios nacionales argentinos. La inserción de los municipios del Chaco (1884-1951)”. *Revista de Historia de América* n.º 131 (2002): 189-221.

12 Por el hecho de que no podían ejercer sus derechos políticos como en las provincias, algunos trabajos equiparan a los habitantes de los Territorios con las mujeres, los extranjeros y los indígenas. Entre algunas de las producciones que sostienen tal mirada: Waldo Ansaldi, “¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la ley Sáenz Peña, 1916-1930”, en *Argentina en la paz de las dos guerras, 1914-1945*, editado por Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (Buenos Aires: Biblos, 1993), 39; Waldo Ansaldi, “Crear el sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina. La reforma electoral de 1912”. *Anales. Nueva época* n.º 2 (1999): 155-199; Claudia Briones y Walter Delrio, “Patria sí, colonias también. Estrategias diferenciadas de radicación de indígenas en Pampa y Patagonia (1885-1900)”, en *Fronteras, ciudades y Estados*, editado por Ana Teruel, Mónica Lacarrieu y Omar Jerez (Córdoba: Alción Editora, 2002), 56; Martha Ruffini, *La pervivencia de la República posible*, 264; Martha Ruffini, “El proceso formativo y de consolidación del Estado argentino en perspectiva histórica. La exclusión política y sus diferentes itinerarios”, en *La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos*, editado por Beatriz Rajland y María Celia Cotarelo (Buenos Aires: Clacso, 2009), 185.

13 Orietta Favaro, “¿Estado nacional o Estado nación? La Argentina a dos velocidades: provincias y territorios nacionales”, en *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860/1950*, editado por Mario Arias Bucciarelli (Buenos Aires: Prometeo, 2013), 19.

jismo? A partir de esos interrogantes, el presente artículo se propone explorar la cuestión de la ciudadanía política en relación con los Territorios, para establecer hasta qué punto resulta posible sostener que los habitantes de esos espacios vieron restringida su ciudadanía política. La atención se concentra en la coyuntura de 1884, año en que fue sancionada la ley 1.532, por la cual se dio la misma organización institucional al conjunto de los Territorios. El motivo de este recorte se justifica en que la propia historiografía sobre dichos espacios ha visto en esa normativa la consagración de una concepción restrictiva de la ciudadanía, mediante la cual se privó de derechos políticos a los pobladores de los Territorios.

El recorrido a partir del cual se desarrolla este análisis comienza por indagar las representaciones que sobre aquellos espacios tenían las élites políticas que diseñaron el orden institucional que se definió para los Territorios. En segundo lugar, se busca dar cuenta de la influencia que otros intelectuales argentinos, y no solamente Alberdi, tenían sobre los legisladores que sancionaron la ley 1.532. En un tercer apartado se exploran los argumentos esgrimidos durante los debates parlamentarios que precedieron a la sanción de esa ley, procurando identificar cuáles eran las miradas que se tenían acerca de la población de los Territorios y en qué medida se ajustan a las prescripciones finalmente establecidas en la normativa. En último lugar se ofrecen las conclusiones resultantes del recorrido descripto, en las que se procura responder a los interrogantes planteados más atrás.

1. Conquistar y civilizar el desierto

La Constitución de 1853 habló por primera vez de “territorios nacionales” para hacer referencia a aquellos espacios que eran señalados como parte de la Nación, pero que no pertenecían a ninguna de las provincias. En 1862, la sanción de la ley 28 estableció el dominio del emergente Estado nacional sobre los espacios allende las provincias, aunque los límites de éstas eran todavía poco precisos. A partir de la década de 1870, esas regiones fueron escenario de una serie de cambios de importancia. Por un lado, en el ámbito chaqueño, la Guerra del Paraguay condujo a un primer avance del Estado nacional argentino sobre aquellas tierras, lo que dio lugar a la creación de la Gobernación del Chaco en 1872. Por otro lado, los espacios pampeano y patagónico comenzaron a ser contemplados como extensiones cuya incorporación era necesaria para el progreso económico del país, sobre todo en un período en el que la economía bonaerense, fuertemente basada en la producción ganadera extensiva, comenzó a enfrentar límites respecto a su crecimiento¹⁴. A esto se sumaban las ansiedades que en algunos círculos generaban los diferendos limítrofes con los países vecinos —especialmente con Brasil y Chile—, en los que se veían competidores por los dominios territoriales.

Estos factores, entre otros, condujeron a que, hacia finales de la década de 1870 e inicios de la siguiente, el Estado argentino definiera una política más agresiva con relación a espacios que eran imaginados como parte del territorio de la Nación, pero sobre los que no se tenía gobierno efectivo. Las campañas militares desarrolladas por esos años sobre el ámbito pampeano y patagónico fueron retratadas como la conquista definitiva del desierto, noción que no designaba un determinado ámbito ecológico, sino un vacío demográfico y cultural que marcaba los límites de lo civilizado; en razón de todo lo cual se lo imaginaba como uno de los más poderosos obstáculos

14 Susana Bandieri, “Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia”, en *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, editado por Mirta Zaida Lobato (Buenos Aires: Sudamericana, 2000), 119-177.

al progreso del país y a la definitiva consolidación del Estado nacional¹⁵. En el caso del ámbito chaqueño, por ejemplo, las incursiones militares se hicieron más frecuentes a partir de 1885 y no cesarían hasta la segunda década del siglo XX¹⁶.

Pero no fue sólo el despliegue militar lo que condujo a la conquista de aquellos espacios, considerados por los actores de la época como expresión de una suerte de “frontera interna”, en el sentido de que se los imaginaba como pertenecientes al dominio territorial del Estado argentino pero que permanecían ajenos a su autoridad, debido al control que sobre los mismos ejercían poblaciones indígenas no subordinadas a esta última¹⁷. La apropiación material de esos espacios fue en buena medida posible por estar precedida de su conquista simbólica, operación en la que resultaron decisivas las representaciones que, desde distintas disciplinas científicas, se elaboraron en torno a tales regiones. En particular, las representaciones cartográficas confeccionadas hacia la década de 1870 resultaron importantes, al ofrecer por primera vez una imagen completa de lo que se imaginaba como cuerpo territorial de la Nación¹⁸. Hasta esa época, los mapas disponibles —elaborados por cartógrafos europeos— se limitaban a mostrar una extensión formada por las catorce provincias, mientras que las regiones chaqueña y patagónica eran retratadas como espacios vacíos que apenas contenían los nombres de las tribus residentes en ellas. De esta manera, los nuevos mapas elaborados a partir de la década de 1870 fueron importantes en la apropiación simbólica de espacios sobre los que el Estado nacional seguía careciendo de control efectivo, pese a reivindicarlos como propios.

En este contexto, no menos importante fue la contribución que hicieron a esa apropiación simbólica las descripciones elaboradas acerca de esas regiones. Así, pues, por un largo período el conocimiento acerca de esas regiones se basó en las descripciones ofrecidas por viajeros extranjeros que incursionaban en aquéllas. Fue recién hacia la década de 1870 que esas travesías comenzaron a ser emprendidas por exploradores argentinos, por lo general bajo el patrocinio del Estado nacional. La originalidad de las representaciones que elaboraron esos nuevos viajeros radicó menos en el instrumental conceptual al que apelaron para construirlas —basado en el que se tomaba en préstamo de una naciente antropología—, que en la marca nacional que imprimieron

15 La centralidad que dicha noción tenía en el imaginario de las élites políticas e intelectuales argentinas de la segunda mitad del siglo XIX ha sido con todo acierto advertida por Tulio Halperín Donghi al analizar las proyecciones que distintos actores de ese período elaboraron sobre ese desierto. *Una nación para el desierto argentino* (Buenos Aires: Editores de América Latina, 2004). Por supuesto, esa idea de desierto no era exclusiva de las élites argentinas, sino que hacía parte del repertorio simbólico de una más amplia cultura occidental de la que formaban parte.

16 Nicolás Iñigo Carrera, *La violencia como potencia económica: Chaco, 1870-1940. Conflictos y procesos de la Historia Argentina Contemporánea 11* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1988).

17 En 1878, en un mensaje al Congreso de la Nación, el entonces ministro de Guerra, Julio Argentino Roca, decía a propósito de los grupos indígenas del ámbito pampeano que “nos impiden ocupar definitivamente, en nombre de la ley del progreso y de nuestra propia seguridad, los territorios más fértiles y ricos de la República”. Citado en Juan Carlos Walther, *La conquista del desierto. Síntesis sinóptica de los principales sucesos ocurridos y operaciones militares realizadas en La Pampa y la Patagonia, contra los indios (1527-1885)* (Buenos Aires: Eudeba, 1980), 599.

18 Carla Lois, “La Patagonia en el mapa de la Argentina moderna. Política y ‘deseo territorial’ en la cartografía oficial argentina en la segunda mitad del siglo XIX”, en *Paisajes del progreso. La resignificación de la Patagonia Norte, 1880-1916*, editado por Pedro Navarro Floria (Neuquén: Educo, 2007), 107-134.

a las primeras¹⁹. En efecto, esos nuevos exploradores se adentraron por aquellas lejanas regiones bajo la convicción de estar recorriendo espacios pertenecientes a la Nación argentina, a diferencia de los viajeros extranjeros, que los encontraban ajenos a sus respectivos países.

Aun cuando en esos relatos “criollos” es posible encontrar ciertos matices en relación con los modos de considerar a los indígenas, las representaciones que sobre ellos ofrecían dichos textos eran por lo general fuertemente negativas. A partir de discursos investidos con el valor simbólico de lo científico, esas sociedades fueron retratadas como exponentes de un estadio evolutivo inferior —una suerte de infancia de la humanidad— y como verdaderos fósiles vivientes de un tiempo remoto condenado a desaparecer merced al impulso irrefrenable del progreso²⁰. A través de ese tipo de descripciones, la conquista de las “fronteras internas” aparecía como producto de una necesidad histórica determinada por el avance de la civilización sobre formas de organización social consideradas salvajes²¹. En cierto sentido, el discurso científico en el que esas representaciones buscaban validación permitió naturalizar las campañas de conquista como un acto que sólo adelantaba la llegada de un resultado inevitable: el de la desaparición de las poblaciones indígenas.

Aunque la mirada de esos exploradores argentinos buscó mostrar las potencialidades que tenían las vastas regiones bajo control indígena para la vida económica del país —preocupación que llevaba a algunos de ellos a cuestionar la caracterización clásica de esos espacios como desiertos—, no deja de ser verdad que esta última noción no dejó de estructurar los imaginarios sociales acerca de esos remotos ámbitos. Hasta la conquista que el Estado nacional hizo de esas “fronteras internas”, las tierras existentes más allá de los efectivos límites provinciales fueron concebidas como espacios desiertos por la carencia que en ellas se encontraba de las formas consideradas propias de la vida civilizada. De este modo, el reconocimiento de la presencia indígena no suponía contradicción alguna con la ya señalada visualización de esos espacios como desiertos que debían ser civilizados a través de su poblamiento con nuevos contingentes demográficos que forzosamente debían venir desde afuera de aquéllos. Esto no implica suponer que la población indígena hubiera desaparecido por completo. Una población que —aunque sometida a severos procesos de desestructuración social, a través de políticas por medio de las cuales se buscó su inclusión subordinada a la sociedad nacional— continuó en buena parte residiendo en los espacios conquistados. Esa presencia indígena era más notoria en la región chaqueña, donde el Estado nacional impuso su dominio más tardíamente que en la pampeana y la patagónica, si bien en estas últimas esa población no fue totalmente eliminada y hasta pudo desarrollar ciertas estrategias de resistencia y adaptación al nuevo orden social al que fue incorporada²².

19 Ernesto Livon-Grosman, *Geografías imaginarias. El relato de viaje y la construcción del espacio patagónico* (Rosario: Beatriz Viterbo Editora, 2003).

20 Para Francisco P. Moreno, uno de los más influyentes entre esos exploradores argentinos, la observación de las sociedades indígenas se le aparecía como la contemplación directa de “la infancia de la sociabilidad, el principio de la vida intelectual de los pueblos en sus manifestaciones psicológicas, [que] no se encuentran sino allá, en la vida salvaje”. Eduardo V. Moreno, *Reminiscencias de Francisco P. Moreno* (Buenos Aires: Eudeba, 1979), 125-126.

21 Pedro Navarro Floria, “Ciencia y discurso político sobre la frontera sur argentina en la segunda mitad del siglo XIX”, en *Patagonia: ciencia y conquista. La mirada de la primera comunidad científica argentina*, editado por Pedro Navarro Floria (General Roca: Educo, 2004), 147-171.

22 Enrique Mases, *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1930)* (Buenos Aires: Prometeo, 2010); Claudia Salomon Tarquini, *Largas noches en La Pampa. Itinerarios y resistencias de la población indígena (1878-1976)* (Buenos Aires: Prometeo, 2010).

No obstante esto, la representación de esos espacios como desiertos no parecía haber perdido nada de su validez hacia 1884, cuando se sancionó la ley 1.532 de organización de los Territorios²³. Para los legisladores que tomaron parte en los debates previos a la aprobación de esa normativa, como Ramón J. Cárcano, diputado nacional por Córdoba y miembro informante de la comisión que había producido el despacho sobre el proyecto de ley original, los Territorios estaban “completamente despoblados”²⁴. Esa imagen era compartida incluso por quienes cuestionaban la necesidad de la iniciativa, como el diputado nacional por Mendoza Germán Puebla, quien sostenía que no tenía sentido crear gobernaciones en espacios “donde no hay más habitantes que unos cuantos soldados del ejército que hacen de policía de aquellos parajes”²⁵. También en el Senado se señaló la condición de desierto de esos espacios, para objetar la conveniencia de la legislación que se proponía aprobar. Para Ramón Febre, senador nacional por Entre Ríos, resultaba entonces cuestionable “legislar para territorios que todavía no están en dominio de la Nación”, y, por lo tanto, era reprobable la idea de “crear gobernaciones para territorios absolutamente despoblados”²⁶. Es que fuera de algunas pequeñas y aisladas localidades, y sin contar los asentamientos que en los años inmediatamente anteriores se habían establecido con el avance de las columnas militares, la opinión dominante entre los legisladores era que la única población de esos espacios era la que habría de llegar en el futuro, procedente ya fuera del extranjero o de las provincias argentinas. Según expresaba Juan Serú, diputado nacional por Mendoza, la aprobación de la ley era desde todo punto de vista necesaria en razón del “porvenir que es de esperarse tendrá la República Argentina después de que se haga efectiva la ocupación de todos aquellos desiertos”²⁷. Esa seguridad en cuanto a que los Territorios creados en 1884 eran desiertos invita a reconsiderar la idea de que la ley 1.532 contenía una inspiración restrictiva, puesto que para aquellos legisladores no existía todavía siquiera la población a la que se habría buscado privar de derechos políticos. Esto no implicaba que los legisladores ignoraran la existencia de indígenas en aquellos espacios, pero éstos no eran considerados pobladores por cuanto, al mantener su modo de vida tradicional, no contaban con residencia legal y fija²⁸.

23 Mediante esa ley se crearon los Territorios Nacionales de Formosa, Chaco, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La ley también regía para el Territorio Nacional de Misiones, si bien éste había sido creado en 1881. En 1900 se creó además el Territorio Nacional de Los Andes, en la Puna de Atacama, aunque resultó disuelto en 1943 a favor de las provincias limítrofes de Jujuy, Salta y Catamarca.

24 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Año 1884, t. I (Buenos Aires: Stiller & Laass, 1885), 1.211.

25 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.091.

26 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (Buenos Aires: Imprenta y Litografía ‘La Tribuna Nacional’, 1884), 748.

27 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.192.

28 Sería equivocado ver en esto una discriminación étnico-racial. El indígena no era considerado poblador cuando permanecía en su modo de vida tradicional, pero sí se lo veía como tal cuando se hallaba incorporado a la sociedad argentina, haciéndose así abstracción de su origen étnico. Véase: Mónica Quijada, “Nación y territorio: la dimensión simbólica del espacio en la construcción nacional argentina. Siglo XIX”. *Revista de Indias LX*, n.º 219 (2000): 394, doi: dx.org/10.3989/revindias.2000.i219.511; Hernán Otero, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914* (Buenos Aires: Prometeo, 2006), 345.

2. Las tradiciones republicanas en el Congreso

Según una interpretación muy extendida en la historiografía sobre los Territorios, la organización institucional que se dio a estos espacios habría respondido a cierta lectura de la convulsionada trayectoria política mostrada por el país en las décadas anteriores. Así, la dependencia de los Territorios con respecto al Gobierno Nacional revelaría no sólo la fuerte centralización que atravesaba el régimen federal hacia 1884, sino también la voluntad de los sectores dominantes de impedir la reaparición de intentos autonomistas que pudieran poner en riesgo los progresos acumulados y, todavía más, los que imaginaban próximos a llegar. De esta manera, se ha entendido que con la sujeción de los Territorios al Gobierno Nacional se buscaba controlar el desarrollo político y hasta ideológico de los mismos, impidiendo que emergiera en ellos cualquier capacidad de contestación a los poderes de la Nación. Esta preocupación se habría hecho patente, entre otras cosas, en la decisión de hacer que todas las autoridades territoriales fueran designadas por el Gobierno Nacional, negando cualquier mecanismo de participación a la población de aquellas gobernaciones.

Esta forma de entender el diseño institucional que se dio a Territorios supone que la legislación adoptada para estos espacios constituyó una expresión clara y coherente de un único consenso dominante entre las élites políticas de la década de 1880. En especial, desde esas miradas se ha señalado una correspondencia directa entre el modelo institucional establecido con la ley 1.532 y el pensamiento de Alberdi, imaginado como una suerte de sustrato ideológico firmemente asumido por las élites políticas de la segunda mitad del siglo XIX. Es conocido que uno de los aspectos más frecuentemente señalados acerca del pensamiento de Alberdi es el de la distinción entre dos formas del orden republicano que se traducían en sendas fórmulas políticas: sin ser abandonada como horizonte del bien político, la República “verdadera”, entendida como instancia de realización de los valores republicanos y de pleno acceso de los ciudadanos a las instituciones representativas, debía ser temporalmente reemplazada por una República “posible”, que se consideraba mejor ajustada a las características de la sociedad argentina²⁹. La concentración de poder en el Ejecutivo nacional y la diferenciación entre derechos civiles y políticos, de disfrute universal los primeros y de acceso restringido los segundos, habrían constituido los rasgos más salientes de la República “posible”. Según una imagen convencional, esta última figura habría gozado de un amplio y sólido respaldo de las élites políticas en la segunda mitad del siglo XIX, que llegó a constituir una especie de columna vertebral del orden político inaugurado en 1880³⁰.

Pero resulta exagerado entender que el pensamiento de Alberdi fue el único que inspiró las argumentaciones vertidas por los legisladores durante el tratamiento de la ley 1.532. Aun sin negar la relevancia que su figura revestía para diversos sectores de las élites de la época, no fue menos importante el lugar que tenía una tradición diferente republicana entre las referencias intelectuales de dichos sectores. En particular, la expresada por Domingo F. Sarmiento³¹, más visiblemente

29 Natalio Botana, *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo* (Buenos Aires: Sudamericana, 1997).

30 Oscar Terán, *Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008), 102.

31 Sarmiento constituye otra figura central en la historia política e intelectual de la Argentina decimonónica. Además de su pensamiento agudo y provocador, expresado por ejemplo en su libro *Facundo*, tuvo un gran protagonismo político que, entre otros, lo llevó al cargo de Presidente entre 1868 y 1874.

preocupada por la construcción de un orden democrático, formó también parte de las que estaban presentes entre los legisladores de 1884. Si para Alberdi los derechos políticos debían ser reconocidos con base en un criterio capacitario, la reflexión de Sarmiento apuntaba menos a limitar que a propiciar la participación en la comunidad política. Claro que esa participación iba ligada a la educación política que consideraba necesaria para que no diera lugar al surgimiento de los despotismos que podían nacer de la voluntad popular, como el gobierno de Rosas parecía haber confirmado en el ámbito rioplatense. La faceta más conocida de esa preocupación demopédica, es decir, motivada en la creencia de que el pueblo podía ser objeto de educación política, se advierte en la concepción de la educación pública como herramienta decisiva en la construcción del ciudadano. El sistema de educación primaria gratuita y obligatoria que se estableció también en 1884, mucho más cerca de la política educativa auspiciada por Sarmiento que la de Alberdi, da cuenta de que para los legisladores de esos años la influencia de este último estaba bastante lejos de ser absoluta.

Pero la educación política no se agotaba para Sarmiento en la que podía impartirse a través de las instituciones pedagógicas. No menos importante en el aprendizaje de la ciudadanía era la participación activa de los individuos en la comunidad política. La experiencia estadounidense y la influencia toquevilliana en el modo de entenderla condujeron a Sarmiento a concebir al municipio como un espacio de especial potencialidad para promover esa educación política³². La participación de los vecinos en el gobierno de lo propio constituía, desde esa mirada, un medio eficaz para promover el involucramiento de aquéllos en los asuntos públicos, ya que no sólo los introducía en el tratamiento de los problemas comunes, sino que además la búsqueda de soluciones a éstos los obligaba a asociarse entre sí. El municipio era concebido como una escuela de democracia en la que era necesario introducir a los individuos para promover su educación política y hacer finalmente posible la construcción de una República de verdaderos ciudadanos. En otros términos, el municipio representaba para Sarmiento una institución clave para realizar en la práctica el programa de hacer de Argentina una democracia como la que había observado durante sus viajes por Estados Unidos.

Uno de los rasgos característicos del orden institucional que en 1884 se fijó para los Territorios radicó precisamente en un régimen municipal considerablemente amplio. Es menester advertir que aun frente a lo que los legisladores identificaban como inexistencia de población y, por lo tanto, de cualquier jerarquía social que pudiera moderar los efectos de la democracia municipal, la ley 1.532 marcó una apuesta muy clara por la concepción del gobierno local autónomo como escuela de virtud cívica y, en definitiva, de formación del ciudadano. Como afirmaba el diputado Cárcano, al brindar su apreciación sobre el valor demopédico de la institución municipal para la pedagogía política del pueblo, en una mirada que sin duda era compartida por muchos más legisladores: “los habitantes de los territorios que empiecen educándose en esta escuela, que enseña con la experiencia y la observación práctica de los hechos, sabrán prepararse tranquilamente para la vida democrática, en la que más tarde manifestarán su actividad”³³.

De acuerdo con la normativa, toda localidad que alcanzara al menos un millar de habitantes dentro de su ejido podría constituir un Concejo Municipal, integrado por cinco ediles que serían elegidos por la votación directa de los vecinos. El Concejo debía renovarse por mitades cada año,

32 Marcela Ternavasio, “Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo” (tesis de maestría en Ciencias Sociales, Flacso, 1991), 28.

33 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 748; República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.070.

debido a que la duración de los cargos era de sólo dos años, aunque los ediles podían ser reelegidos sin límite de mandatos sucesivos. Los únicos requisitos que la ley establecía para ser elegible al cargo de concejal eran ser mayor de edad y estar domiciliado en el distrito, condiciones sin duda poco restrictivas. Menos aún lo eran las establecidas para participar en las elecciones municipales, ya que sólo era necesario tener más de dieciocho años, estar domiciliado en el distrito y, por supuesto, estar inscripto en el padrón electoral. La ley 1.532 no definió ningún tipo de calificación del sufragio, ni siquiera alguna basada en la condición de contribuyente. A todo esto cabe añadir que la misma ley establecía que la justicia de paz sería electiva en todas las localidades donde hubiera un Concejo Municipal.

Podría decirse que esa amplitud obedecía a que el municipio constituía una institución de un carácter muy específico y que no giraba en torno a la figura del ciudadano, sino a la más concreta del vecino. Sin embargo, cuando se extiende la mirada más allá del ámbito municipal se advierte que la ley 1.532 tampoco mostraba un rostro más restrictivo. Según la misma normativa, cuando un Territorio alcanzara la cantidad de treinta mil habitantes podría contar con una legislatura propia, cuyos miembros debían surgir del voto popular. Para ser elegible a una banca en dicho cuerpo legislativo, los requisitos previstos en la ley eran ser mayor de edad, tener un mínimo de un año de residencia en el Territorio y no contar con ningún empleo en la Gobernación. En cuanto a la participación electoral, la ley era todavía más escueta: apenas establecía que podrían votar todos los ciudadanos que se encontraran registrados en el padrón territorial, al que debían incorporarse en forma voluntaria. Los mandatos de los legisladores territoriales serían de tres años y debían renovarse por tercios cada año. Si se tiene en cuenta que los Concejos Municipales debían ser parcialmente renovados cada año, se advierte que los legisladores de 1884 pensaban en un ritmo electoral bastante intenso para los futuros habitantes de los Territorios. Esto no era casual. Por el contrario, la práctica electoral era concebida como un ejercicio que, a través de su repetición, impulsaría la educación política de esas poblaciones. Pero vale la pena insistir sobre un punto: esa preocupación por la educación política de los habitantes de los Territorios no respondía tanto a una concepción de la ciudadanía fundada en las capacidades según los términos planteados por Alberdi, como sí, en cambio, a otra tradición republicana interesada por hacer que una República de meros habitantes fuera convertida en una de verdaderos ciudadanos.

3. Las puertas a la autonomía

La perspectiva antes descripta orientó también la definición de las condiciones necesarias para la futura incorporación de los Territorios al régimen federal en calidad de provincias. La gradualidad con la que fue concebido ese trayecto en la ley 1.532 no remitía a ninguna evaluación de la capacidad política de los pobladores de los Territorios. Así como se previó que las legislaturas podían ser instaladas una vez que un Territorio alcanzara los treinta mil habitantes, se dictó que el otorgamiento de autonomía política dependía de que se duplicara esa población. En otros términos, una fórmula puramente demográfica fue la que los legisladores establecieron para conducir de manera gradual a los Territorios hacia su transformación en provincias. Esto sólo fue posible porque los futuros pobladores de los Territorios nunca fueron imaginados como individuos carentes de capacidad política. Si los legisladores tenían cierta preocupación por la educación política de esa población no se debía a ninguna pretensión restrictiva ni a ninguna consideración de esos pobladores como cualitativamente distintos a los del resto del país, sino a una concepción deci-

didamente optimista de la evolución política de los Territorios, según la cual las instancias de la educación política del pueblo dispuestas por la propia ley asegurarían que esos espacios accedieran a su autonomía sin atravesar las turbulencias experimentadas por las provincias hasta entonces existentes. Como señalaba el diputado Cárcano, la ley aspiraba a preparar a los Territorios “para la vida política autónoma y libre, sin haber sufrido las descomposiciones de la anarquía, las arbitrariedades del absolutismo ni los azotes de los procónsules militares, que tantas veces han sentido los estados de la República, por la naturaleza de sus elementos orgánicos, por el personalismo del caudillaje y por su falta de educación republicana”³⁴.

De esta manera, la educación política de la población territorial no apuntaba a producir alguna mutación en las capacidades de los individuos que la conformaban, sino más bien a hacer posible la emergencia de entidades políticas capaces de asegurar el funcionamiento estable y regular de los gobiernos autónomos a los que debían acceder en el futuro. Como afirmaba al respecto el diputado Puebla, “es una buena tendencia la de educar al pueblo en la vida constitucional y libre”, para que de esta manera “cuando estos territorios tengan sesenta mil habitantes y se conviertan en provincias, posean una educación política suficiente, que esta misma ley se habrá encargado de dar a los ciudadanos que las habiten”³⁵. También Nicolás Calvo, diputado nacional por la Capital Federal y una destacada figura en los estudios constitucionales, entendía que al favorecerse así la educación política de la población de los Territorios sería posible lograr que no fueran “el juguete de los caudillos, gobernantes vitalicios, de las oligarquías de familia que crecen y se arraigan en su seno, ni tampoco los instrumentos de las voluntades del gobierno nacional”³⁶. Además de una profunda confianza en la ley como instrumento de ingeniería social, esas palabras permiten observar que la educación política de la población territorial no era tanto un requisito que debía comprobarse de forma previa a la transformación de un Territorio en una nueva provincia, sino algo cuya existencia se daba por descontada para cuando la población de uno de esos espacios alcanzara la cifra de sesenta mil habitantes. A esto se limitaba el planteo de legisladores como Rafael Igarzábal, senador por San Juan, quien señalaba como un mandato constitucional que “el Gobierno general prepare a esos territorios, para que en oportunidad sean provincias con todos los derechos de las demás de la República”³⁷.

Es además necesario tener en cuenta que una fórmula puramente demográfica como la que finalmente consagró la ley 1.532 no era la que estaba prevista en el proyecto original, que había elaborado el poder ejecutivo en 1883. De acuerdo con esa propuesta, los Territorios debían ser elevados a la condición de provincias cuando contaran con una población mínima de sesenta mil habitantes, y siempre que “sus recursos cubran el presupuesto de gastos”³⁸. La razón que había conducido a los autores del proyecto inicial —el ministro del Interior, Bernardo de Irigoyen, y su secretario, Federico Pinedo— a incluir esa cláusula relativa a la capacidad económica derivaba de cierto diagnóstico acerca del régimen federal argentino. En particular, el argumento expresado por varios legisladores que apoyaron la iniciativa partía de reconocer que la crónica carestía de recursos que mostraban algunas provincias tendía a desnaturalizar aquel sistema, ya que las

34 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.070.

35 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.199.

36 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.126.

37 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 750.

38 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Año 1883, t. I (Buenos Aires: Imprenta ‘La Universidad’, 1884), 795-796.

obligaba a postrar su autonomía frente al Estado federal, con cuyo auxilio podían solventar sus administraciones, o encarar el desarrollo de obras públicas cuyos costes no podían afrontar por sí solas. No se trataba de un juicio limitado al ámbito parlamentario, sino que destacadas figuras del derecho constitucional también suscribían esa lectura de las relaciones entre las provincias y el Estado federal³⁹. La propuesta relativa a los recursos fiscales de los Territorios apuntaba, así, a impedir que se otorgara autonomía a aquellos que no hubieran alcanzado el grado de progreso necesario para sostener materialmente esa condición. Algunos legisladores apoyaron la propuesta del proyecto original⁴⁰. La moción más arriesgada en esa dirección llegó a proponer un determinado monto de pesos de renta fiscal como condición adicional a la cantidad de población, para el acceso de un Territorio a la autonomía política⁴¹.

Aun cuando esos argumentos podían persuadir a algunos legisladores sobre la conveniencia de incluir alguna cláusula relativa a las capacidades económicas de los Territorios, la idea fue rechazada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras parlamentarias. Para el diputado Puebla resultaba “altamente inconveniente establecer en la ley, que hasta que estos territorios no puedan costear su presupuesto de gastos, permanecerán en la condición de territorios”⁴². En el mismo sentido, Delfín Gallo, diputado por Tucumán, cuestionaba la conveniencia de establecer un requisito semejante, porque ello suponía sujetar la autonomía futura de los Territorios a un criterio necesariamente variable como era el relativo al presupuesto y la renta. En su opinión, más recomendable resultaba mantener sólo el criterio demográfico, puesto que significaba la adopción de una “regla fija, obligatoria por parte del Congreso, para determinar cuál es el momento en que un territorio nacional debe ser convertido en provincia argentina”⁴³. Por su parte, Juan Serú, diputado por Mendoza, preguntaba a sus pares: “¿podríamos convenir en que ese territorio, con sesenta mil habitantes, por razón de faltarle diez mil pesos en su renta no debiera pasar a la categoría de provincia?”⁴⁴. Desde este punto de vista, el criterio de la capaci-

39 Por ejemplo, un destacado exponente del derecho constitucional argentino en la década de 1880 como José Manuel Estrada no dudaba en afirmar que “si una provincia necesita subsidios, no tiene capacidad financiera; y en el terreno de la doctrina, es indudable que una agrupación tal de personas no se puede llamar provincia”. José Manuel Estrada, *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo. Conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires en los años 1877, 1878 y 1880* (Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de billetes de banco, 1895), 469.

40 Para Abel Ortíz, diputado por Salta, la propuesta era plausible porque evitaría que el Territorio que fuera elevado a provincia “dependiera del Poder Ejecutivo [nacional], en cuanto al cálculo de sus recursos, en cuanto a sus gastos, en una palabra, en cuanto al mantenimiento de sus autoridades”. República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.188. Para José Miguel Olmedo, diputado por la Capital Federal, el propósito de establecer una previsión semejante consistía en evitar que las nuevas provincias se desarrollaran “sin las contingencias ni los inconvenientes que los estados demasiado pobres tienen que soportar y sin los peligros a que esa misma pobreza los espone respecto de sus libertades políticas, de sus derechos, como estados independientes en el mecanismo de nuestras instituciones”. República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.190.

41 Ésa fue la propuesta del diputado Olmedo, quien sugirió que la autonomía política sólo fuese otorgada a los Territorios que contasen con más de sesenta mil habitantes, pero siempre y cuando “sus recursos alcancen a noventa mil pesos de renta”. República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.190.

42 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.187.

43 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.187.

44 República Argentina, Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, t. I, 1.190.

dad económica no aparecía como algo razonable, sino como un requisito arbitrario que podría obstaculizar la futura transformación de los Territorios en provincias.

El rechazo de las propuestas relativas a la estimación de las capacidades económicas de un Territorio implicó que el único requisito fijado en la ley 1.532 fuera la cantidad de población, sin ninguna especificación en torno a las cualidades de esta última. De esta manera, aquella ley definió un camino de gradual autonomía para los Territorios sobre la base de un criterio puramente demográfico y sin ningún tipo de referencia a las capacidades de sus habitantes como una condición previa necesaria para permitir la provincialización de las gobernaciones federales. Aunque algunas interpretaciones postulan que los legisladores que sancionaron dicha ley pensaban en otorgar derechos políticos a los habitantes de los Territorios “en la medida que fueran demostrando capacidades cívicas que los hicieran merecedores de una incorporación plena a la nación”⁴⁵, lo cierto es que dicha ley no sólo no estableció ningún mecanismo para estimar el desarrollo de esas capacidades cívicas, sino que ni siquiera aludía a ellas en toda la extensión de su texto. Ni la formación de las legislaturas ni la posibilidad de la provincialización quedaron sujetas a las capacidades cívicas de los pobladores de las gobernaciones. La cantidad de población fue el único requisito que la ley estableció al respecto. Ni la nacionalidad, ni el género, ni la edad, ni el grado de instrucción de esa población, ni ningún otro posible signo de capacidad fueron objeto de atención para los legisladores que sancionaron aquella ley. En otros términos, la normativa de Territorios no expresaba ninguna imputación de incapacidad hacia los habitantes de esos espacios, a quienes los legisladores imaginaban en 1884 más bien como una población futura que, procedente del resto del país y del extranjero también, iría a establecerse en lo que hasta entonces continuaban imaginando como un desierto.

Conclusiones

Como se ha podido comprobar, en el camino gradual a la autonomía política que la ley 1.532 estableció para los Territorios, las únicas condiciones fueron de índole estrictamente demográfica: al alcanzar los treinta mil habitantes, una gobernación federal podía formar su legislatura, mientras que al duplicar esa población, la ley preveía la posibilidad de elevarla a la condición de provincia. La cantidad de población a secas, sin distinción de nacionalidad, origen étnico, género o edad, alfabetización o renta personal, constituía el único requisito legal para promover el avance de un Territorio por aquellos estadios de gradual autonomía. En ninguno de los artículos de dicha ley es posible encontrar referencia alguna a las capacidades de los pobladores de los Territorios —hacia 1884, más futuros que presentes—, y menos aún pueden hallarse en esa normativa los mecanismos que habrían permitido evaluar el desarrollo de esas capacidades políticas. Resulta elocuente que quienes han querido identificar en la ley 1.532 la impronta de una concepción restrictiva de la ciudadanía política consideren una “paradoja normativa” el hecho de que los legisladores de 1884 instituyeran un criterio puramente demográfico como el que fijaron⁴⁶.

45 Martha Ruffini, “Ciudadanía y territorios nacionales: la consolidación inconclusa del Estado argentino”, en *Perfilear la nación cívica en la Argentina. Figuraciones y marcas en los relatos inaugurales*, editado por Susana Villavicencio y María Inés Pacecca (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008), 144.

46 Martha Ruffini y Luis Pravato, “Estado, ciudadanía y representación durante la etapa territorial rionegrina (1884-1955). Perspectivas históricas y jurídicas”, en *Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980*, editado por José Antonio Gomiz Gomiz y Hugo Villca (Viedma: Uno Editorial, 2010), 144.

Establecer la mera cantidad de población como único requisito para otorgar autonomía a los Territorios contradecía los propios términos del pensamiento alberdiano, en el que se ha supuesto estaba inspirado el orden institucional diseñado para aquellos espacios. De ahí que en unos apuntes acerca de la democracia escritos hacia 1869, Alberdi señalaba que el sufragio no podía ser universal allí donde la población no tuviera las capacidades necesarias para ejercerlo en un sentido verdadero. De allí concluía que “una multitud incapaz no tiene, no puede tener voto propio”, porque “esas multitudes soberanas eligen como eligen las mujeres y los menores de edad: lo que se les hace elegir”⁴⁷. ¿Era posible, entonces, desde una concepción restrictiva fundada en las capacidades, como la que cierta historiografía ha creído encontrar en el régimen de los Territorios, otorgar el gobierno propio a una multitud compuesta de sesenta mil incapaces sólo porque habían llegado a acumularse en tal número? El contraste entre aquella visión de la política y las precisiones de la ley de Territorios pone de manifiesto una notoria incongruencia entre ambos aspectos. Si fue posible establecer que la existencia de sesenta mil habitantes bastaba para permitir la formación de un gobierno autónomo, era precisamente porque aquéllos no eran de ningún modo considerados como portadores de incapacidad política.

A propósito del caso francés, Pierre Rosanvallon ha mostrado que la aceptación como legítimas de ciertas limitaciones a la ciudadanía política descansó siempre en la naturaleza asignada a los sujetos jurídicos reales, como, por ejemplo, ocurría con las mujeres, los niños o los insanos⁴⁸. Que los derechos políticos no se hicieran extensivos hasta esas categorías sociales obedecía a que los miembros de éstas eran vistos, debido a su propia constitución, como incapaces de ejercerlos de manera consciente y autónoma. El mismo punto ha sido también señalado por Joan Scott, en su estudio sobre la condición de las mujeres en relación con el sufragio en Francia⁴⁹. Por otro lado, los intentos de restringir la ciudadanía política en forma censitaria resultaron allí muy vulnerables ante la persistente ficción de la igualdad política, sin contar el hecho de que los umbrales de tal franquicia estuvieron muchas veces lejos de ser prohibitivos, cosa que no sólo ocurrió en la Francia decimonónica, sino también, como diversos estudios han mostrado, en varias de las repúblicas hispanoamericanas.

Cabe insistir sobre este punto: allí donde se pusieron en práctica distintas formas de restricción de la ciudadanía política, fue a partir de la identificación de ciertos sectores de la población como sujetos a un estado de capacidad política disminuida en razón de sus rasgos particulares. Según fueran estos últimos permanentes o temporales, resultaba asimismo permanente o temporal la incapacidad política que se les atribuía. Pero nada de esto ocurría en el caso de los habitantes de los Territorios. No sólo porque el derecho de sufragio no se ajustó allí a ninguna fórmula calificada, sino porque los pobladores de aquellos espacios no eran contemplados como poseedores de ninguna naturaleza específica. La condición natural atribuida a ciertas categorías sociales hacía que los sujetos pertenecientes a alguna de ellas no pudieran contar con acceso a la ciudadanía política. Esa situación podía ser permanente —como era en el caso de las mujeres— o sólo temporaria —como sucedía con los niños—. Pero nada de esto tenía que ver con los ciudadanos que se encontraban en los Territorios. Lejos de ser portadores de alguna condición

47 Juan Bautista Alberdi, *Escritos póstumos*, t. VII (Buenos Aires: Imp. Alberto Monkes, 1899), 378-379.

48 Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia* (México: Instituto Mora, 1999), 66.

49 Joan Scott, *Las mujeres y los derechos del hombre. Feminismo y sufragio en Francia, 1789-1944* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2012).

natural específica —que por ser tal habrían llevado consigo dondequiera que fuesen—, los ciudadanos de los Territorios podían abandonar por su sola voluntad la presunta incapacidad de la que la interpretación canónica los ha imaginado víctimas.

En realidad, bastaba con que el ciudadano habitante de un Territorio radicara su domicilio en alguna de las provincias o en la Capital Federal, para encontrarse en las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano para ejercer sus derechos políticos. Que hubiera nacido o no en un Territorio era completamente irrelevante a tales efectos. El ciudadano que habitaba en un Territorio nunca había dejado de serlo, sino que se encontraba en un espacio que, debido a su particular y reciente origen, no contaba como distrito electoral en el régimen representativo y federal de la República Argentina. Es evidente que una incapacidad cuyo portador podía abandonar por su propia voluntad —radicando su domicilio legal en otro distrito, aun cuando no siempre viviera allí— estaba muy lejos de ser tal. El punto crítico es que el estatus jurídico de los Territorios, concebidos desde su origen como simples unidades administrativas de la Nación, no debe ser confundido con un régimen de ciudadanía política restringida. De hecho, la ley 1.532 no estableció ninguna fórmula restrictiva sobre la ciudadanía de los pobladores de los Territorios. Por el contrario, estableció que en cuanto éstos alcanzaran la condición de provincia —para lo que no planteaba requisitos prohibitivos—, los ciudadanos residentes en esos espacios podrían ejercer sus derechos políticos en la misma forma que quienes vivían en otros distritos del país.

La idea de que el régimen de gobierno establecido sobre los Territorios determinaba que sus habitantes tenían restringida su ciudadanía política, y que esto se justificaba en la atribución de incapacidad política a esos pobladores, merece ser revisada por su evidente inconsistencia, no sólo con la abundante historiografía que ha demostrado la amplitud que la ciudadanía política nunca dejó de tener en la Argentina decimonónica, sino además con las propias disposiciones de la ley 1.532, entre las que resulta en vano buscar evidencias que den sustento a aquella interpretación tradicional. Que la idea de una ciudadanía política restringida se encuentre tan extendida en la historiografía sobre Territorios, al punto de que hay quienes la creen parte de un consenso definitivamente establecido sobre la materia, no significa, por supuesto, que deba ser tomada por correcta y que no pueda ser puesta en cuestión. Como se ha demostrado en este artículo, el orden institucional fijado por la ley 1.532 no impuso ninguna ciudadanía política restringida ni se fundó en ninguna consideración acerca de la capacidad política de los habitantes de las gobernaciones, con lo que resulta equivocado sostener que esa normativa constituyó una perfecta condensación de la República “posible”.

Bibliografía

Fuentes primarias

Documentación primera impresa:

1. República Argentina, Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1883*, tomo I. Buenos Aires: Imprenta ‘La Universidad’, 1884.
2. República Argentina, Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1884*, tomo I. Buenos Aires: Stiller & Laass, 1885.
3. República Argentina, Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1884*. Buenos Aires: Imprenta y Litografía ‘La Tribuna Nacional’, 1884.

Fuentes secundarias

4. Alberdi, Juan Bautista. *Escritos póstumos*, tomo VII. Buenos Aires: Imp. Alberto Monkes, 1899.
5. Annino, Antonio, coordinador. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: FCE, 1995.
6. Ansaldi, Waldo. “¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la ley Sáenz Peña, 1916-1930”. En *Argentina en la paz de las dos guerras, 1914-1945*, editado por Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel. Buenos Aires: Biblos, 1993, 19-63.
7. Ansaldi, Waldo. “Crear el sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina. La reforma electoral de 1912”. *Anales. Nueva época* n.º 2 (1999): 155-199.
8. Arias Bucciarelli, Mario. “La municipalización de lo político. Controversias y debates en el primer Congreso de territorios nacionales”. En *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860/1950*, editado por Mario Arias Bucciarelli. Buenos Aires: Prometeo, 2013, 21-42.
9. Bandieri, Susana. “Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia”. En *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, editado por Mirta Zaida Lobato. Buenos Aires: Sudamericana, 2000, 119-177.
10. Barros, Sebastián. “Anormalidad, inmadurez e historia de los territorios nacionales: el caso de Santa Cruz”. *Modernidades* 3 (2007): 1.
11. Botana, Natalio. “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”. En *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, editado por Marcello Carmagnani. México: FCE, 1993, 224-259.
12. Botana, Natalio. *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana, 1997.
13. Briones, Claudia y Walter Delrio. “Patria sí, colonias también. Estrategias diferenciadas de radicación de indígenas en Pampa y Patagonia (1885-1900)”. En *Fronteras, ciudades y Estados*, editado por Ana Teruel, Mónica Lacarrieu y Omar Jerez. Córdoba: Alción Editora, 2002, 45-78.
14. Estrada, José Manuel. *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo. Conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires en los años 1877, 1878 y 1880*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de billetes de banco, 1895.
15. Favaro, Orietta. “¿Estado nacional o Estado nación? La Argentina a dos velocidades: provincias y territorios nacionales”. En *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860/1950*, editado por Mario Arias Bucciarelli. Buenos Aires: Prometeo, 2013, 7-20.
16. Favaro, Orietta. “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los territorios nacionales, 1884-1955”. *Realidad Económica* n.º 144 (1996): 79-96.
17. Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli. “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje de los años ’30”. *Entrepasados. Revista de Historia* n.º 9 (1995): 7-26.
18. Favaro, Orietta y Marta Morinelli. “La política y lo político en Neuquén: la política territoriana en el marco del desenvolvimiento económico y social de Neuquén (1884-1955)”. En *Historia de Neuquén*, editado por Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli. Buenos Aires: Plus Ultra, 1993, 289-314.
19. González Bernaldo de Quirós, Pilar, editora. *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones*. Buenos Aires: FCE, 2015.
20. Halperín Donghi, Tulio. *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1972.
21. Halperín Donghi, Tulio. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires: Editores de América Latina, 2004.

22. Iñigo Carrera, Nicolás. *La violencia como potencia económica: Chaco, 1870-1940. Conflictos y procesos de la Historia Argentina Contemporánea 11*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1988.
23. Jaksic, Iván y Eduardo Posada Carbó, editores. *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*. Santiago de Chile: FCE, 2011.
24. Leoni, María Silvia. “La política en los territorios nacionales argentinos. La inserción de los municipios del Chaco (1884-1951)”. *Revista de Historia de América* n.º 131 (2002): 189-221.
25. Leoni, María Silvia. “Los Territorios Nacionales”. En *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, editado por Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Planeta, 2001, 43-76.
26. Livon-Grosman, Ernesto. *Geografías imaginarias. El relato de viaje y la construcción del espacio patagónico*. Rosario: Beatriz Viterbo Editora, 2003.
27. Lois, Carla. “La Patagonia en el mapa de la Argentina moderna. Política y ‘deseo territorial’ en la cartografía oficial argentina en la segunda mitad del siglo XIX”. En *Paisajes del progreso. La resignificación de la Patagonia Norte, 1880-1916*, editado por Pedro Navarro Floria. Neuquén: Educo, 2007, 107-134.
28. Mases, Enrique. *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1930)*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
29. Moreno, Eduardo V. *Reminiscencias de Francisco P. Moreno*. Buenos Aires: Eudeba, 1979.
30. Navarro Floria, Pedro. “Ciencia y discurso político sobre la frontera sur argentina en la segunda mitad del siglo XIX”. En *Patagonia: ciencia y conquista. La mirada de la primera comunidad científica argentina*, editado por Pedro Navarro Floria. General Roca: Educo, 2004, 147-171.
31. Otero, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
32. Quijada, Mónica. “Nación y territorio: la dimensión simbólica del espacio en la construcción nacional argentina. Siglo XIX”. *Revista de Indias* LX, n.º 219 (2000): 373-394, doi: dx.org/10.3989/revindias.2000.i219.511
33. Rosanvallon, Pierre. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora, 1999.
34. Ruffini, Martha. “Ciudadanía y territorios nacionales: la consolidación inconclusa del Estado argentino”. En *Perfilar la nación cívica en la Argentina. Figuraciones y marcas en los relatos inaugurales*, editado por Susana Villavicencio y María Inés Pacecca. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008, 131-151.
35. Ruffini, Martha. “El proceso formativo y de consolidación del Estado argentino en perspectiva histórica. La exclusión política y sus diferentes itinerarios”. En *La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos*, editado por Beatriz Rajland y María Celia Cotarelo. Buenos Aires: Clacso, 2009, 169-188.
36. Ruffini, Martha. *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
37. Ruffini, Martha y Luis Pravato. “Estado, ciudadanía y representación durante la etapa territorial rionegrina (1884-1955). Perspectivas históricas y jurídicas”. En *Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980*, José Antonio Gomiz Gomiz y Hugo Villca. Viedma: Uno Editorial, 2010, 135-163.
38. Sabato, Hilda. *Historia de la Argentina, 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
39. Sabato, Hilda. Introducción a *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, coordinado por Hilda Sabato. México: FCE, 1999, 1-29.

40. Sabato, Hilda. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
41. Sabato, Hilda y Marcela Ternavasio. “De las repúblicas rioplatenses a la República Argentina. Debates y dilemas sobre la cuestión republicana en el siglo XIX”. En *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones*, editado por Pilar González Bernaldo de Quirós. Buenos Aires: FCE, 2015, 237-272.
42. Salomon Tarquini, Claudia. *Largas noches en La Pampa. Itinerarios y resistencias de la población indígena (1878-1976)*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
43. Scott, Joan. *Las mujeres y los derechos del hombre. Feminismo y sufragio en Francia, 1789-1944*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
44. Terán, Oscar. *Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
45. Ternavasio, Marcela. “Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo”, tesis de maestría en Ciencias Sociales, Flacso, Buenos Aires, 1991.
46. Ternavasio, Marcela. *Historia de la Argentina, 1806-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.
47. Walther, Juan Carlos. *La conquista del desierto. Síntesis sinóptica de los principales sucesos ocurridos y operaciones militares realizadas en La Pampa y la Patagonia, contra los indios (1527-1885)*. Buenos Aires: Eudeba, 1980.



Lisandro Gallucci

Profesor de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Profesor en Historia por la Universidad Nacional del Comahue (Argentina), Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín y Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “El precio de la autonomía. Los debates sobre los impuestos y la representación política en los Territorios Nacionales (1907-1930)”, en *Los costos de la política. El financiamiento partidario en la Argentina (1910-1955)*, compilado por Leandro Lijtmacher y Diego Mauro (Buenos Aires: Imago Mundi, 2013), 1-19, y “El pueblo, la ley y sus servidores. Sociedad y cultura legal en los Territorios Nacionales (Neuquén, 1900-1940)”, en *Los estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en la Patagonia. 1880-1940*, editado por Fernando Casullo, Lisandro Gallucci y Joaquín Perren (Rosario: Prohistoria, 2013), 95-145. lisandrogallucci@gmail.com