

# ABORDAJES Y PERSPECTIVA EN TORNO A LOS TERRITORIOS NACIONALES EN ARGENTINA. UN ITINERARIO CONCEPTUAL Y EMPÍRICO SOBRE LA PRODUCCIÓN HISTORIOGRÁFICA MÁS RECIENTE

**Approaches and perspectives on the National Territories  
of Argentina. A conceptual and empirical itinerary through  
the most recent historiographical developments**

**Mario Arias Bucciarelli**  
**Universidad Nacional del Comahue (UNC)**  
**CEHEPyC / CLACSO**

**Resumen:** En los últimos años las investigaciones y publicaciones referidas a los Territorios Nacionales en la Argentina fueron delimitando un objeto de estudio que adquiere entidad propia. En este registro, el presente artículo apunta a establecer un estado de la cuestión a través de un balance actualizado de la producción realizada, plantea un itinerario conceptual y empírico de los debates y formula algunos desafíos teóricos metodológicos necesarios para avanzar en la explicación y conceptualización de la problemática.

**Palabras clave:** Historia Argentina, Territorios Nacionales, Balance historiográfico.

**Abstract:** In recent years, research and publications on the National Territories of Argentina have been defining an object of study acquiring its own identity. This article aims to establish the state of the question, through an up-to-date summary of historiographical developments, proposing a conceptual and empirical itinerary through the discourse and some theoretical and methodological challenges, considered necessary to advance the explanation and conceptualization of the issue.

**Keywords:** Argentine history, national territories, historiographical balance.

## Introducción

En el marco del afianzamiento del Estado argentino, a fines del siglo XIX, las llanuras chaqueña y pampeana y la meseta patagónica se convierten en espacios de conquista. En la transformación de la dimensión continental a la delimitación de un espacio nacional, y en coincidencia con la construcción del escenario territorial del capitalismo emergente, la paulatina consolidación de un poder central estructura una particular configuración, definiendo un orden político administrativo que reconoce provincias preexistentes y crea otras entidades fuera de los límites de aquellas. En tierras incorporadas a través de sucesivas campañas militares se crean los territorios nacionales; entidades jurídicas que, a diferencia de las provincias históricas, constituyen meras circunscripciones administrativas, carentes de autonomía y sobre las cuales debía ejercerse una función de homogeneización económica y social, garantizando el acceso a la condición de Estado provincial cuando alcanzaran un determinado número de habitantes. El programa de gradual autonomía determina, primero, la conformación de un concejo municipal y la institución de un juez de paz electivos (1.000 habitantes); posteriormente, la instalación de una legislatura territorial (30.000 habitantes); y por último, la conversión en provincia (60.000 habitantes). En 1907 se reglamenta la constitución de otra estructura comunal para los núcleos poblacionales que no alcanzaran los 1.000 habitantes: las comisiones de fomento, designadas por el ministerio del Interior a propuesta de una nómina de vecinos elevada por el gobernador (Ruiz Moreno, 1916; Rebolledo Paz, 1974).

Una exploración de las argumentaciones sostenidas en la discusión de la Ley núm. 1.532 conduce a esclarecer que el propósito que guía su conformación es ocupar y organizar nuevos espacios: con el antecedente de la Ley de 1862 de asignación de *las tierras nacionales* y la dictada en 1872 para incorporar el territorio del Chaco —luego extendida a la Gobernación de la Patagonia y Misiones—, en 1884 el Congreso sanciona la Ley 1.532 por la cual se crean 9 territorios nacionales: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En 1900 se establece el territorio de los Andes y por decreto de 1943 es disuelto e incorporado a las provincias limítrofes (Benedetti, 2005).

### 1. Construcción del objeto

Hablamos de espacios diferenciados sobre los que debían evitarse los principios de división, de manera de subordinar el interés particular al general y lograr así la homogeneización de las futuras sociedades. Referenciado en los parámetros del republicanismo liberal, según las representaciones y promesas del poder central, la materialización del marco jurídico facilitaría la integración de la población dispersa en centros urbanos, «donde se constituyan en sociedades» e impulsaría el «progreso y la civilización», haciendo factible la pronta existencia

de nuevas provincias. En este marco, los pobladores radicados o que iban a radicarse en los Territorios Nacionales no participarían en la conformación del gobierno local y nacional, no tendrían ninguna representación ante el Congreso y solo podrían actuar, con limitaciones, en el ámbito comunal. En el caso de los municipios electivos, cuestiones tales como la definición de la superficie del ejido urbano, la renovación de los padrones electorales, el funcionamiento y las atribuciones del cuerpo, la convocatoria a elecciones y proclamación de concejales, son objeto de sucesivas interpretaciones y constantes intervenciones nacionales que dificultan el ejercicio de los derechos políticos, ya que las entidades podían descender de categoría, suspender sus actividades, ser intervenidas o incluso desaparecer.

Por otra parte, los padrones electores resultaban de una comisión empadronadora designada por el gobernador o el concejo, y se confeccionaban a petición directa de todo aquel habitante —nativo o extranjero— que acreditara frente al juez de paz su residencia en la sesión comunal motivo del acto electoral (Gallucci, 2006).

De tal manera, en el orden nacional, los *territorianos* (sujeto que no es pensado como una entidad unívoca; que es un sujeto heterogéneo, aunque mediatizado por la exclusión de la comunidad política, y que reconoce múltiples dimensiones) estaban privados legalmente del ejercicio de sus derechos políticos, y en el orden local, tal ejercicio se hallaba sujeto a lo estipulado por la Ley 1.532.

Aunque esta restricción era sobre todo una condición transitoria, la errática aplicación de las previsiones de Ley 1.532 y otras referidas al fomento y organización de los territorios, desnaturaliza los propósitos y fines que fundamentaron su sanción. Obtenidos los requerimientos legales estipulados, la conversión de los espacios territorianos en provincias se prolonga en el tiempo y los organismos previstos en el orden local nunca se materializan o se exteriorizan serias dificultades para su institucionalización. Es importante indicar que el censo territorialiano de 1920 demuestra que la mayoría de los espacios estaban en condiciones de instalar sus propias legislaturas, y La Pampa, Chaco y Misiones superaban ampliamente el número de habitantes exigidos. Sin embargo, la provincialización resulta un logro tardío, materializado durante el primer peronismo. En 1951 se provincializa Chaco y La Pampa; en 1953, Misiones; y en 1955, Formosa y los territorios del Sur. El territorio de Tierra del Fuego alcanza tal condición en 1990.

Paralelamente, el crecimiento demográfico y el desarrollo económico ponen en cuestión la permanente negación de los derechos, los que por desconocimiento y no por modificación de la ley vigente mantienen en una situación de marginación política a extensas regiones no provincializadas del territorio nacional.

La disputa provoca una tensión que se manifiesta no solo en los ámbitos del poder central (a lo largo de la etapa se registran alrededor de cuarenta proyectos sobre provincialización o modificación de la Ley 1.532 provenientes del poder ejecutivo o del poder legislativo), sino también en los variados reclamos a

los distintos gobiernos que se suceden y en la paulatina elaboración y articulación de estrategias que se combinan en un movimiento de carácter reivindicatorio, exteriorizado en los diferentes espacios. En este caso resulta de utilidad examinar los argumentos presentes en la prensa nacional y básicamente territorialiana (Prislei, 2001), y las iniciativas y propuestas de diversos organismos e instituciones intermedias.

En este caso señalo como ejemplos: el Primer Congreso de la Prensa Territorial (Santa Rosa, 1917), la Conferencia de Delegados de la Sociedad Rural de Río Negro y Neuquén (Roca, 1922), el Congreso de la Liga Patriótica (Río Gallegos, 1927), los *Anales* del Instituto Popular de Conferencias de la Prensa (Buenos Aires 1930-1943), el ciclo transmitido por LRA Radio del Estado La Voz del Ministerio para los Territorios Nacionales, el accionar de la Asociación Amigos de la Patagonia; la tarea asumida por la Asociación de Damas Patricias, la Liga Patriótica (Peralta, 2004), la comisión organizadora de la Primera Gran Exposición del Chaco o de la Exposición Permanente de la Patagonia, entre muchos otros.

A esto se suman las sugerencias de constitucionalistas (Ruffini, 2007a) y las discusiones planteadas en asambleas de municipios regionales o congresos nacionales que durante las décadas de 1930 y 1940 instalan en el espacio público el debate sobre las formas de inclusión de los territorianos al cuerpo político de la nación (Favaro y Arias Bucciarelli, 1995).

Asumido este problema, las exploraciones iniciales en torno a lo publicado hasta la década de 1980 demostraron que se registraba una producción dispersa y de disímil calidad académica: notas editoriales en los medios gráficos nacionales y territorianos, memorias de los gobernadores, digestos de leyes y libros escritos por referentes políticos, periodistas y/o publicistas en los diferentes espacios territorianos. Fuera de la visión jurídica proveniente de los tratadistas en derecho constitucional, los estudios más específicos sobre la cuestión se encontraban en las actas de los congresos realizados por la Academia Nacional de la Historia durante las décadas de 1960 y 1970.

Desde un plano más general, consecuencia del proceso político abierto en la Argentina en 1983, la expansión del horizonte espacial en la producción historiográfica, la renovación en los modos de abordar el pasado y la consolidación de equipos de investigación en sedes universitarias alejadas de los centros tradicionales — en general localizadas en provincias que reconocen un pasado territorialiano — multiplicaron las posibilidades de exploración. A la vez, el retorno de la democracia recuperó ámbitos de discusión, recreando lugares de encuentro y circulación de nuevas investigaciones. En ellos, la disparidad de puntos de vista, enfoques y desarrollos empíricos concretos vinculados al tratamiento de los ex Territorios Nacionales se hizo evidente, pero en algunos la producción era abundante, en otros, incipiente, y en muchos casos prácticamente inexistente. Así, por ejemplo, hacia finales de la década de 1980 los mayores avances se registran en ámbitos universitarios de Chaco, La Pampa, Neuquén y, en menor medida, Río Negro y Santa Cruz.

En el contexto de esta coyuntura preliminar, se presenta y es aprobado un Simposio sobre territorios nacionales en las XVII Jornadas de Historia Económica organizadas por la Universidad Nacional de Tucumán en el año 2000 a través del Simposio núm. 35 titulado «Dimensiones socioeconómicas en la relación Estado –Territorios Nacionales». El alcance de la convocatoria y el planteamiento de una cuestión tangencialmente trabajada a nivel nacional quedaron demostrados en la reiteración de mesas temáticas que se han ido organizando en las diferentes ediciones de las jornadas «Interescuelas / Departamento de Historia», en particular a partir del año 2001 hasta la fecha, así como otro tipo de jornadas y/o congresos, tanto nacionales como regionales. Estos encuentros se tradujeron en una ascendente producción reflejada en la multiplicación de artículos, tesis de grado y tesis de posgrado (Arias Bucciarelli, 2009a), capítulos de libros (Ruffini y Masera, 2007; Luorno y Crespo, 2008; Navarro Floria, 2009; Lluch y Moroni, 2010; Quiroga y Ruffini, 2011), proyectos de investigación, así como un espacio virtual que desde 2006 los articula en la siguiente dirección: [www.territoriosnac.com.ar](http://www.territoriosnac.com.ar). Entre quienes venimos trabajando en esta problemática, los territorios nacionales fueron la base de una obra de síntesis de historia del país que, por la modalidad de distribución de quien la edita, puede estimarse como masiva, tal como ha señalado Ansaldi (2000). Una situación que no se da en posteriores esfuerzos sumarios publicados.

## 2. Una perspectiva de indagación

La proliferación de mesas en los eventos académicos y las publicaciones mencionadas en pocas ocasiones exteriorizaron la discusión de estas unidades de análisis como problema historiográfico. En este recorrido, merece destacarse la publicación de un libro, centrado en un estudio de caso, que recoge la problemática de la exclusión ciudadana a partir de un sugerente título y analiza con rigor metodológico y abundante soporte documental la cuestión de los territorios durante las tres primeras décadas del siglo xx en Río Negro (Ruffini, 2007b). En esta publicación se plantea una forma de ver el problema sustentada en la apelación al «republicanismo tutelado», la vigencia del «formato territorial» —verificada tanto en etapas democráticas como en periodos de quiebre del orden constitucional— y una perceptible impronta «estatalista» en las argumentaciones que se puntualizan.

En este sentido, la expresión «territorios nacionales» en líneas generales, referenciaba más un recorte espacio-temporal que una dimensión que atraviesa y particulariza el universo de investigación en que se asientan las opciones temáticas desplegadas.

A partir de esta experiencia y advirtiendo la necesidad de establecer un estado de la cuestión a través de un balance actualizado de la producción realizada, en un artículo publicado en colaboración (Arias Bucciarelli y Jensen, 2008) nos formulábamos las siguientes preguntas: ¿en qué medida la reciente produc-

ción historiográfica sobre los territorios nacionales abre un nuevo objeto de estudio? ¿Hasta qué punto las investigaciones sobre los Territorios revelan algo más que el interés por un campo temático marginal en la historiografía nacional?

De más está decir que esta serie de interrogantes no significa que pretendiéramos perder de vista que la historia de los Territorios no puede comprenderse fuera de sus relaciones con espacios o actores ubicados más allá de los límites político-administrativos que los configuraron, pero era nuestro interés individualizar y reexaminar la cuestión introduciendo nuevas preguntas, redefiniendo viejas con otros contenidos y asumiendo teóricamente la *cuestión territorialiana* como una categoría válida para complejizar la problemática.

Para plantear de manera operativa algunas reformulaciones, nos preguntábamos: ¿a qué se refiere la historiografía cuando habla de lo territorialiano? Tal como ha sido utilizado consideramos que remite a tres variables absolutamente ligadas, solo distinguibles para propósitos analíticos, que en principio identificábamos como una dimensión espacial, un momento en el devenir y una identidad.

Es decir, dentro de los parámetros analíticos el objeto reconoce claramente una dimensión espacial (entes geográficos diferenciados en la estructura jurídico-política del Estado argentino), una dimensión temporal (momento territorialiano o etapa territorialiana) y una dimensión relacional (en cuanto que el territorialiano es un actor a quien no se le han concedido derechos políticos y por lo tanto introduce un otro en su interpelación y demanda) y contingente (puesto que lo que en un momento es negación o privación luego se transforma en potestad de pleno derecho).

En relación con las dimensiones detectadas, y pensado en su dimensión espacial, el examen de *lo territorialiano* pone en discusión nociones como cercanía-lejanía. Históricamente, los territorios nacionales fueron espacios que el poder definió como «lo desconocido», lo ubicado «más allá de la civilización»; espacios alejados geográfica y metafóricamente de un centro decisional. De esto modo, lo lejano concreta lo incomunicado y no articulado al núcleo dinámico del país y, en este orden, introduce el par centro/periferia; pero a la vez también referencia un afuera de la comunidad política y, en este sentido, la lejanía es equivalente a dependencia o subalternidad. En uno y otro caso instaura la exclusión. Sin embargo, la cercanía y la lejanía que limitan un espacio de diversas maneras son construcciones históricas; es decir, mutables. Como la lejanía no es sólo material o geográfica sino sobre todo simbólica, transitada la distancia de la exclusión, aquella se anula o como mínimo se modera.

Priorizando *lo territorialiano* como segmento temporal, interesaba, por un lado, precisar la coyuntura fundacional que marca la incorporación de estas unidades jurídicas a la estructura formal del Estado y, por el otro, analizar la década de 1950, en la que se concreta el proceso de provincialización.

Dado que se trata de amplias porciones territoriales, localizadas en diferentes puntos del espacio sobre el cual el poder central expande y reproduce los atributos de la estatalidad, preveníamos que, más allá de las cuestiones comu-

nes, las diversas configuraciones registran rasgos diferenciadores provenientes tanto de la disímil conformación y maduración de sus sociedades como de las variadas modalidades de inserción al modo de desarrollo central. Y es importante señalar que, aunque los criterios que subyacen en la legislación se basan en los principios de homogeneidad y uniformidad, existen marcadas diferencias entre el Territorio Nacional de La Pampa Central —en parte prolongación de la dinámica del litoral pampa-húmeda—, del Chaco, Misiones y Formosa —tempranamente articulados a los procesos productivos nacionales— y aquellos localizados en la dilatada y heterogénea Patagonia.

Pero más allá de distinguir en la historia de estos espacios el momento territorialiano de la etapa provincial, resulta importante atender a la historización de la propia etapa territorialiana. Si bien muchas investigaciones la transforman en un objeto estático o desarrollan los temas sin hacer particular referencia al momento, en esos casi setenta años se produjeron dispares pero significativas transformaciones en las condiciones y ámbitos de participación, en las expresiones políticas y las representaciones simbólicas, en la estructuración de sus sociedades, en la configuración espacial, en las experiencias económicas, en sus relaciones con el Estado nacional y en la emergencia de actores locales. Así planteado el tema, tanto el momento como la etapa debían enlazarse con la realidad social que le da origen, y analizarse diacrónicamente.

¿Resulta verosímil pensar el problema de los Territorios más allá de una visión evolucionista, esto es, en un camino «necesario» hacia la provincialización? ¿Es posible dar cuenta de la especificidad histórica de la etapa territorialiana de una manera diferente a calificarlos como «provincias en ciernes»? A pesar del intento de marcar distinciones analíticas entre espacio territorialiano y etapa territorialiana, en realidad es la *condición territorialiana*, como identidad, la que resume e integra las cuestiones que la historiografía sobre estas entidades geográfico-políticas involucra, aunque no siempre discute. En cuanto espacios de «frontera» donde el poder del Estado fue puesto en entredicho, también son ámbitos de fuertes luchas identitarias. La diversidad de puntos de vista autoriza a pensar que si la discordancia se consigna en un vocabulario espacial, también tiene que ver con una condición o identidad en cuanto pone en juego relaciones y conflictos entre un *nosotros* y un *otros*. Relaciones y conflictos definidos en principio en torno a la carencia de derechos políticos, pero que avanzan en la consideración de otras cuestiones, imaginando y proponiendo criterios alternativos de intervención pública. De este modo introducen en las discusiones el «derecho a la diferencia». Son importantes los análisis sobre el modo de articulación de intereses y el diseño institucional alternativo a la entidad provincia (Arias Bucciarelli, 2005).

En este orden, el territorialiano se transforma en un actor que trabaja y lucha por quebrar la exclusión de la ciudadanía plena; y en esa lucha resignifica los parámetros constitucionales y los dispositivos establecidos en la legislación vigente. Esta serie de enunciaciones no desconoce que en los espacios territorialianos también actuaban grandes grupos ganaderos, industriales o comerciales

que, argumentando razones impositivas o evidenciando los inconvenientes derivados de un mayor control estatal, cuestionaban a través de petitorios y peticiones canalizados fuera de las estructuras partidarias el cambio en la condición institucional. A ello se suman quienes, alegando la necesidad de evitar los «males de la política electoralista» que aparecerían con la simultánea constitución de todas las instancias jurídicas y políticas características de la estructura de un estado provincial, expresaban su resistencia.

Resulta interesante señalar que en los movimientos de carácter reivindicatorio que se expanden en los distintos espacios y que lentamente contribuyen a otorgar sustancia a la «conciencia territorialiana», el reclamo por el cumplimiento de la Ley núm. 1.532 no se explicita en forma contundente. El análisis de estas demandas involucra una serie de planteos tales como el nombramiento de funcionarios con residencia efectiva, la posibilidad de participar en la elección del gobernador, así como la figura de la representación parlamentaria. En este caso, es importante señalar que la figura de la representación parlamentaria, un mecanismo no previsto en la Ley núm. 1.532, es una modalidad que, inspirada en la experiencia norteamericana, ya había sido discutida y desechada en los debates de 1884. Implica el envío de delegados (con voz y sin voto) al Congreso Nacional. Y a esto se suma la mayor autonomía municipal y su jerarquización, el perfeccionamiento de la justicia y el régimen de la tierra pública, la sanción de un plan orgánico de obras y servicios y, en última instancia, la participación en la elección de la fórmula presidencial, siempre bajo un régimen de autonomía relativa.

Este conjunto de ideas, formas de organización y mediación, no contempladas en el texto del estatuto vigente —a partir de la experiencia recogida en el transcurso de la aplicación de la ley y su enlace en los distintos ámbitos en que se discute la alternativa de los Territorios Nacionales—, permite comprobar la paulatina estructuración de un programa de postulaciones que puede concepirse como la «tendencia gradualista» (Arias Bucciarelli, 1996) frente al problema, tendencia gradualista que ressignifica lo pautado en la Ley 1532.

Admitiendo que en algunos Territorios —es especial el de La Pampa y en mucho menor medida el del Chaco— los movimientos pro provincialización surgen tempranamente y se activan en determinadas coyunturas, en la mayoría de las discusiones y opiniones emergentes la inmediata conversión en provincias no aparece como una demanda unánime. Quiero destacar en especial que, en cuanto a los movimientos pro provincialización, existe ya una bien documentada y pormenorizada interpretación de estos procesos en los trabajos de Etche- nique (2001), Lluch y Salomón Tarquini (2008) y Leoni (2001 y 2002).

La reflexión que cabe para dar cuenta de esta posición, fuerza a reconocer que las exigencias de «autonomía» y «provincialización» exponen el problema de la exclusión no solo en términos de titularidad de derechos políticos; en no pocas ocasiones los pedidos ressignifican ese reclamo para abarcar la inclusión en otros ámbitos.

Como venimos puntualizando en otros aspectos de la consideración del problema, *lo territorialiano* despeja una referencia espacial recortada en principio por

lo jurídico-administrativo, pero también habla de actores que dentro o fuera de las fronteras luchaban con el propósito de nombrarse a sí mismos y nombrar al otro. Si bien, por una parte, fueron espacios ubicados más allá de las provincias —y esto no solo desde una perspectiva geográfica—, por otra, la historia de los territorios nacionales en su más de medio siglo de existencia pone de manifiesto que no es posible comprender todos los procesos que allí se desarrollaron, ni las prácticas políticas de todos los actores participantes en términos de luchas por conseguir la provincialización.

En cuanto a la lógica estatal y la lógica societal, en general la cuestión se ha analizado/evaluado desde la lógica de la progresiva extensión de la ciudadanía de base estatal. Los diferentes procesos y coyunturas se han calificado o bien como acciones estatales que tendían a habilitar el goce de una ciudadanía plena, o bien como acciones que retrasaban u obstaculizaban el proceso de inclusión de los residentes en los territorios nacionales al estatus ciudadano. Con sus aportes, estas perspectivas no superan una concepción un tanto lineal y simplista que reputamos debía ser puesta en tensión.

A nuestro juicio, la mirada de lo territorialiano desde la lógica de la exclusión/inclusión no solo se revela como insuficiente, sino que exige al historiador problematizar dicho par polar, con el propósito de valorar si es posible pensar el problema no solo en una dimensión estatal, sino también societal. Para este replanteo resultaron de gran utilidad los debates que, a mediados de la década de 1990, reformularon las concepciones de la ciudadanía. Así, por ejemplo, Held et al. (1997), Ansaldi (1998), Nardacchione (1998), Quiroga, Villavicencio y Vermeren (1999), Borón (2003), García Delgado y Nosetto (2004), entre muchos otros.

De este lugar, el proceso de construcción de ciudadanía intenta tener en cuenta las expectativas, intereses y deseos concretos de los habitantes o de quienes asumieron la representación de sus aspiraciones, examinando incluso aquellas prácticas societales o políticas no coincidentes, o abiertamente en conflicto, con el horizonte jurídico-ideológico proyectado por la Ley de 1884.

Por tanto, sin desconocer la importancia de los procesos de inclusión en el sentido de la universalización de ciertos derechos en una lógica nacional-estatal, entendíamos importante introducir otra mirada que tensiona este proyecto y que permita deducir por qué hubo voces discordantes, alternativas o ajenas al supuesto reclamo uniforme en pos de la provincialización.

Pluralizando de este modo la controversia, inferimos que es la persistencia a observar *lo territorialiano* solo en términos político-institucionales la que obtura cualquier otro enfoque que problematice la concepción genetista. En estos términos, la historia de los espacios no incluidos en las provincias históricas los coloca como sujetos llamados a atravesar una serie de etapas de cara al resultado que es su provincialización. Bajo este supuesto, los Territorios Nacionales son vistos como «proto-provincias», o sea como formaciones socio-políticas que en distintos momentos alcanzan o no las condiciones objetivas que los habilitan para obtener la autonomía institucional.

Desde esta lógica, limitando la práctica política a una práctica estatal y la noción de ciudadanía al ejercicio de los derechos políticos convencionales, el proceso se lee en términos de retrasos, imposibilidad, obstaculización o aceleración. Al adoptar esta perspectiva, la historia de la política territoriana queda atrapada en la determinación de avances o retrocesos en ese camino. Uno de los peligros de este enfoque es someter el pasado a la *tiranía del presente*, aunque ese presente articule un modelo político deseable de extensión de la ciudadanía y afianzamiento democrático. Es probable que el predominio de esta forma de ver el problema guarde relación con la coyuntura que potenció la creciente producción historiográfica sobre los Territorios Nacionales. El mayor interés sobre estos espacios coincide con la recuperación de la institucionalidad constitucional en Argentina, las investigaciones centradas en los procesos de transición democrática y los debates sobre los modos de ser ciudadano. A ello se suma, en los liminares estudios sobre construcción de la ciudadanía en nuestro país, el impacto del modelo desarrollado para el caso inglés en el clásico análisis «marshalliano», de Alfred Marshall.

### 3. La agenda de problemas y los avances

En este registro, una mayor conceptualización y debate se verifica respecto al problema de la negación de los derechos políticos y, en menor medida, respecto a los procesos de construcción de la ciudadanía. En este orden, tomados en su conjunto, buena parte de estos estudios tienden a privilegiar en los análisis en torno a la conversión del territoriano en ciudadano, una perspectiva anclada en las decisiones del poder central, enfatizando la secular «indiferencia» y «despreocupación» de los poderes públicos respecto a la posición de «inferioridad» política en que se mantiene a los pobladores de los espacios no provincializados.

No desestimamos la validez de las argumentaciones de carácter económico, social y político (Favaro 1996), que fueron esgrimidas para interpretar las razones por las cuales se excluyó del ejercicio de la ciudadanía plena y postergó hasta mediados del siglo xx el otorgamiento de la autonomía a vastas porciones territoriales del espacio argentino. Por este motivo, optamos por una estrategia de aproximación diferente que, al centrarse en los debates y propuestas ensayados por quienes asumieron la representación de los intereses territorianos, amplía el horizonte de indagación y aporta orientaciones teórico-metodológicas en torno al tema de los derechos políticos y la construcción de la ciudadanía.

A partir de las consideraciones precedentes, queda demostrado que, desde la década de 1990, respecto al abordaje de los Territorios se fueron definiendo múltiples líneas de investigación y formulando una nutrida agenda de problemas y nudos de indagación, cuya riqueza y potencialidad explicativa todavía merecen un mayor examen y fundamentación. En base a todo lo producido, resulta

claro que la denuncia sobre el *anacronismo* del régimen legal imperante no se tradujo en acuerdos sobre el alcance de los derechos políticos reclamados, ni en las formas que debía adquirir la representación o la necesidad inmediata de provincialización de algunos de ellos.

En esta dirección, dos son los fenómenos sobre los que más se ha prosperado. Por un lado, las modalidades que adquiere el proceso de construcción de la ciudadanía y, por el otro, el debate en torno a la provincialización concretada durante la década de 1950.

Justipreciando la discusión en torno al carácter de ciudadanía restringida con el que tradicionalmente se identifica a los habitantes de los Territorios, resulta evidente que el enfoque que lo aborda en términos de *apatía* o *negligencia* por parte de los poderes públicos, o enfatiza los fuertes intereses económicos y políticos en la explicación de las razones que postergan la conversión de territorios nacionales en provincias, va perdiendo presencia y fuerza argumentativa. Desde esta óptica, durante la vigencia de la condición territoriana no sería posible pensar en modos de ser ciudadano y el estudio debería orientarse, por un lado, hacia la determinación de las razones del incumplimiento de la Ley 1.532 y, por otro, hacia la detección de la lucha por la provincialización en los diferentes espacios.

La deconstrucción del concepto de ciudadanía —cada vez más alejado de la usual vinculación a un estatus legal referenciado en la soberanía estatal— fue privilegiando en el análisis de la sociedad territoriana una perspectiva anclada en los criterios de confrontación expresados desde la visión de los propios territorianos. En este orden, la profusión de estudios de caso que explícita o secundariamente lo enuncian, requeriría otras investigaciones que al replantear teórica y metodológicamente la cuestión; habría que examinar y comparar estas formas institucionalizadas o no de intervención en el espacio societal, valorando su contribución en la generación de derechos.

En relación con el segundo fenómeno —el efectivo proceso de provincialización concretado durante el primer peronismo—, mucho ha contribuido la renovación que, avanzada la década de 1990, impulsó una relectura de este actor de excluyente gravitación en la historia política contemporánea. Los nuevos análisis al incorporar otros sujetos, espacios y alternativas en las interpretaciones canónicas, directa o indirectamente, concurren a expandir las discusiones concernientes a la relación peronismo-Territorios Nacionales. A título ilustrativo mencionamos los siguientes trabajos: Macor y Tcach (2003), Rafart y Mases (2003), Bona y Villaboa (2007), Rein, Barry, Acha y Quiroga (2010), Aelo (2010), Arias Bucciarelli (2011), Alonso (2012), Alucin (2013), así como Pedranzini (2013). Y al respecto, sin pretender ser exhaustivos, dos artículos, el de Ruffini (2008) y el de Arias Bucciarelli (2009) publicados en la revista *Avances del Cesor*. Estos dos autores tematizan, desde pautas interpretativas controversiales, este proceso, poniendo en circulación temas y argumentos destinados a intervenir en el debate.

## Reflexiones finales: las cuestiones pendientes

Fuera de estos grandes ejes que suscitaron y suscitan las mayores reflexiones y disputas, en los últimos años se registran — con particular manifestación en *lo territorialiano* — numerosas investigaciones que lo examinan adoptando enfoques y dispositivos propios de los estudios sobre salud, educación, mundo del trabajo y movimiento obrero, cuestión indígena, sociabilidad y vida cotidiana, perspectivas de género, historia del delito y la justicia, entre otros tópicos. Por razones de extensión y dada la nutrida producción existente, remito a los artículos incluidos en las compilaciones sobre territorios nacionales referenciadas en este artículo.

Si bien en estos casos se insinúan progresos en la sistematización y debate, los trabajos publicados expresan el desarrollo de algunos aspectos parciales, espacial y temporalmente acotados, que no alcanzan a enunciar un marco conceptual generalizable (Casullo, Gallucci y Perren, 2013).

A la vez, hay que subrayar en este recorrido que el abordaje de los territorios nacionales ha recibido — desde mediados de 2000 — un nuevo impulso, auspiciado por jóvenes investigadores, becarios y doctorandos que han optado por este universo de análisis para desplegar sus propuestas de investigación. En líneas generales, si bien contribuyen a expandir y reforzar la instalación de la problemática a nivel nacional, sus contribuciones, básicamente, reiteran o dan contenido empírico a los grandes lineamientos que se vienen desarrollando desde los inicios de la década del noventa.

En este contexto, para seguir enriqueciendo y consolidando un objeto de estudio que ha adquirido identidad propia, no solo convendría retornar y discutir el conjunto de consideraciones aquí expuestas y la serie de preguntas formuladas — muchas de las cuales tienen respuestas que convendría poner en tensión y otras solo se formulan —, sino adoptar una estrategia que, sin el recurrente «estudio de caso» o sin el énfasis puesto en la «especificidad del objeto», articule la dinámica, conflictiva y compleja relación entre grupos políticos, sistemas de poder y sociedad civil dentro de estos espacios y en su interacción con actores ubicados más allá de ellos.

Esta nueva agenda temática abre otros horizontes contextuales en los que investigar los procesos anteriormente descriptos requeriría, por un lado, afianzar un diálogo fluido con la antropología, la geografía, la sociología y la ciencia política, y, por otro, adoptar criterios comparativos con recortes territoriales que incluyan experiencias similares en Latinoamérica (tal como ha señalado el historiador patagónico Pedro Navarro Floria, 2011), y en el resto del mundo.

Retomando este planteo a escala nacional, el desafío implica en primera instancia reflexionar acerca de los posibles vínculos interterritorianos. Es decir, asumir la tarea de examinar o generar categorías analíticas integrales que brinden la eventualidad de observar estos procesos en perspectivas contrastadas.

Una sugerencia en este trazado podría ser replantear la vida política en los Territorios, que como es sabido estuvo centrada en el ámbito comunal. Si bien

la legislación vigente no incentivó la organización de estructuras partidarias a nivel global, ello no significa que estos entramados no actuaran — con mayor o menor presencia según los casos — en el espacio social territorial. En él se detectan sociedades en formación, variadas y heterogéneas, en las que se despliegan ideas, experiencias, formas de reciprocidad, y se revelan sujetos que a través de diversos mecanismos se expresan políticamente (participan en la conformación de asociaciones intermedias, en la elección de los jueces de paz y los concejos municipales), son designados en las comisiones de fomento y toman parte en renovados partidos vecinales. Sobre los mismos hay que advertir que en muchos casos, bajo nominaciones localistas, ocultan posiciones partidarias supeditadas a entramados proscriptos o están ligados a alguna variante de las fragmentadas fuerzas conservadoras. O en las expresiones locales de los partidos nacionales. En este caso, es importante señalar que durante la primera mitad del siglo su actuación aparece desdibujada, ya que, por una parte, los Territorios no tenían valor como distrito electoral — no participan en ninguna contienda general — y, por otra, los avatares de la política argentina obstaculizan la continuidad de aquellas experiencias partidarias que intentan configurarse.

A la vez, entablan relaciones directas con las múltiples dependencias de los distintos ministerios y empresas públicas o instituciones nacionales que se van estableciendo a lo largo del tiempo. Hablamos de la compleja trama que la expansión del aparato burocrático provoca, las superposiciones y los conflictos/acuerdos entre las autoridades nacionales entre sí y con los referentes locales (Arias Bucciarelli, 2013). Una inspiradora viabilidad de conexión que cuenta con importantes desarrollos y despliega pistas en este intento por establecer lazos de comunicación son los crecientes análisis en torno a la masonería (Bona, 2013).

En este mismo sentido, admitiendo que durante las décadas de 1930 y 1940 se asiste a una rápida y extendida instalación de guarniciones militares en distintos puntos de los Territorios (circunstancia que fortalece la presencia del ejército o la gendarmería), se percibe la manifestación de otro referente nacional que interactúa con los distintos sectores de la sociedad territorial. En esos años, la función tutelar del ejército como custodio de *los valores supremos de la nación*, el catolicismo militante y el anticomunismo se traducen en disposiciones concretas. Desde un plano más general, el accionar de las fuerzas armadas, la Iglesia católica, la escuela y la prensa — desde matrices complementarias — enlazan la difusión de un conjunto de valores y representaciones que también procuran homogeneizar a partir de un discurso con vigorosos componentes nacionalistas, una temática que de manera novedosa ha abordado Bohoslavsky (2009).

En las preocupaciones antepuestas, ya se desliza el mayor desafío con que nos enfrentamos quienes venimos trabajando los territorios nacionales. Me refiero a la ineludible inscripción de los temas y problemas profusamente desarrollados en cada uno de ellos, en una visión integral del proceso histórico nacional, asumiendo la simultaneidad de los asuntos, el dinamismo de las transformaciones y las disputas, el necesario enlace con sucesos, coyunturas y

situaciones emergentes en las variadas dimensiones de la realidad social del pasado, en un ámbito más extendido y global. Una propuesta en este sentido la constituyen las perspicaces reflexiones y articulaciones expuestas en torno a los debates sobre el sufragio, la representación y la ciudadanía anteriores a la sanción de la Ley Sáenz Peña expuestas por Marta Bonaudo (2013).

Ello conlleva sustentar posicionamientos teóricos y diseñar instrumentos metodológicos y conceptuales innovadores que los incluyan, pero que a la vez los trasciendan. En este marco de recapitulaciones, la pretensión incentiva miradas alternativas: predisponiendo en el análisis una articulación que recupere aquello que individualizó estos espacios, pero atendiendo que *lo territorialiano*, como manifestación de la vida social y de lo social como dimensión amplia de construcción de poder o donde se juegan relaciones de poder, no puede entenderse solo ponderando esos contornos.

Finalmente, en este orden de elucidaciones, lo anterior no significa ensamblar experiencias históricas que poseen ciertas peculiaridades en periodizaciones cristalizadas y/o modelos interpretativos con pretensiones igualadoras que se evidencian, aun, en los trabajos de síntesis en torno al devenir histórico argentino. En última instancia, se trata de asumir los territorios nacionales como un área de conocimiento no siempre contemplada (Leoni y Solís Carnicer, 2012), en la que es posible resignificar temas, descubrir inéditos problemas y aportar experiencias que concurren a pluralizar y complejizar la agenda temática y discursiva que la historiografía nacional ha dejado pendiente.

## Bibliografía

- AELO, Oscar (2010). *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945-1955*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- ALONSO, Fabio (2012). *El peronismo en La Pampa: conformación partidaria y construcción estatal, 1945-1955*. Tesis de doctorado. Tandil: UNICEN.
- ALUCIN, Gabriela (2013). «Los usos del pasado. El relato, el discurso y el mito sobre la provincialización de Formosa». En ARIAS BUCCIARELLI, M. (coord.). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina 1860/1950*. Buenos Aires: Prometeo, págs. 67-87.
- ANSALDI, Waldo (comp.) (1998). *Ciudadanía (S)*. Buenos Aires: UBA/UDISHAL, 2 tomos.
- ANSALDI, Waldo (2000). «La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático». En FALCÓN, R. (dir.). *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Buenos Aires: Sudamericana, tomo vi, págs. 15-57.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1996). «Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincia. La pervivencia de un horizonte referencial», *Revista de Historia*, núm. 6, págs. 123-153.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2005). «Ante la alternativa de ser ciudadanos. Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos», *Revista de Historia*, núm. 10, págs. 141-154.

- ARIAS BUCCIARELLI, Mario y JENSEN, Silvina (2008). «La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción», *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, núm. 8, págs. 183-200.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2009a). «Otros espacios para pensar la ciudadanía: los territorios nacionales», *Revista Noroeste*, segunda época, núm. 29, págs. 177-186.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2009b). «El Peronismo clásico y los excluidos de la ley Sáenz Peña. Aportes para un debate desde los Territorios Nacionales», *Avances del Cesor*, núm. 6, págs. 27-41.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2010). «Tensiones en los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los territorios nacionales durante el primer peronismo», *Quinto Sol*, núm. 14, págs. 105-126.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2011). «Repensar la expansión de la ciudadanía política en los territorios nacionales durante el primer peronismo. Debates y derivaciones teórico metodológicas», *Iberoamérica Global*, núm. 4, págs. 99-114.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2013). «Los debates de la política desde la perspectiva territorialiana. El Primer Congreso de Municipalidades de los Territorios Nacionales». En ARIAS BUCCIARELLI, M. (coord.). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina 1860/1950*. Buenos Aires: Prometeo, págs. 21-42.
- BENEDETTI, Alejandro (2005). *Un territorio andino para un país pampeano. Geografía histórica del Territorio de los Andes (1900-1943)*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto (2009). *El complot patagónico. Nación, conspiracionismo y violencia en el sur de Argentina y Chile (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires: Prometeo.
- BONA, Aixa (2013). «Masones en la Patagonia Austral: la Logia Rivadavia en el Territorio de Santa Cruz». En ARIAS BUCCIARELLI, M. (coord.). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina 1860/1950*. Buenos Aires: Prometeo, págs. 215-237.
- BONAUO, Marta (2013). «Los notables frente a la crisis del sistema. La política argentina entre 1890 y 1912». *V Jornadas de Historia de la Patagonia*, Comodoro Rivadavia, Argentina (conferencia).
- BORÓN, Atilio (comp.) (2003). *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO.
- CASULLO, Fernando; GALLUCCI, Lisandro y PERREN, Joaquín (com.) (2013). *Los estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en la Patagonia, 1880-1940*. Rosario: Prohistoria.
- ETCHENIQUE, Jorge (2001). *Pampa Central. Movimientos Provincialista y Sociedad Global*. Santa Rosa: Gobierno de La Pampa.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1995). «El lento y contradictorio proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. Un clivaje en los años '30», *Entrepasados. Revista de Historia*, núm. 9, págs. 7-26.
- FAVARO, Orietta (1997). «Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los Territorios Nacionales 1884-1955», *Realidad Económica*, núm. 144, págs. 79-96.
- GALLUCCI, Lisandro (2006). «Las prácticas políticas en las afueras del sistema político. Neuquén, 1904-1932». En BANDIERI, S.; BLANCO, G. y VARELA, G. (dirs.). *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*. Neuquén: EDUCO, págs. 407-449.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano (2004). «La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos». *Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública*, págs. 1-13, [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)

- HELD, David; KYMLIKA, Will et al. (1997). «Ciudadanía. El debate contemporáneo», *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, núm. 7, págs. 5-214.
- IUORNO, Graciela y CRESPO, Edda (coord.) (2008). *Nuevos espacios, nuevos problemas. Los Territorios Nacionales*. Neuquén: UNCo/UNPSJB.
- LEONI, María Silvia (2001). «Los territorios nacionales». En *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo xx*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia-Planeta, tomo VIII, págs. 43-76.
- LEONI, María Silvia (2002). «Reivindicaciones y movimientos políticos en el territorio nacional del Chaco en la década de 1930», *Res Gesta*, núm. 39, págs. 9- 22.
- LEONI, María Silvia y SOLÍS CARNICER, María del Mar (2012). *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en nordeste argentino (1880-1955)*. Rosario: Prohistoria.
- LLUCH, Andrea y SALOMÓN TARQUINI, Claudia (2008) (ed.). *Historia de La Pampa. Sociedad, política y economía. Desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización*. Santa Rosa: UNLPam.
- LLUCH, Andrea y MORONI, Marisa (2010) (comp.). *Tierra adentro... Instituciones económicas y sociales en los territorios nacionales, 1884-1951*. Santa Rosa: UNLPam.
- MACOR, Darío y TCACH, César (2003) (ed.). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: UNL.
- NARDACCHIONE, Gabriel (1998). «La ciudadanía como significante social: ¿reconceptualización u ocaso?», *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, núm. 18, págs. 11-20.
- NAVARRO FLORIA, Pedro (2009). «Etapas-funciones-tensiones. Los Territorios Nacionales en la explicación histórica de las debilidades estructurales actuales del territorio nacional». En *XII Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Bariloche.
- NAVARRO FLORIA, Pedro (2011). «Las viejas fronteras revisitadas: problematizando la formación territorial de los bordes de los Estados-nación latinoamericanos a través del caso de la Norpatagonia». *Antíteses*, núm. 8, págs. 427-454.
- PEDRANZINI, Maximiliano (2013). «La provincialización de Misiones en perspectiva histórica. Interrogantes y planteos críticos». En ARIAS BUCCIARELLI, Mario (coord.). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina 1860/1950*. Buenos Aires: Prometeo, págs. 89-114.
- PERALTA, Roberto (2004). «La liga patriótica argentina en la pampa (1919-1930). Tensiones y conflictos en torno a la construcción de la ciudadanía». Santa Rosa: UNLP (informe final de beca de perfeccionamiento no publicada).
- PRISLEI, Leticia (dir.) (2001). *Pasiones sureñas. Prensa cultura y política en la frontera norpatagónica (1884/1946)*. Buenos Aires: Prometeo-Entrepasados.
- QUIROGA, Hugo; VILLAVICENCIO, Susana y VERMEREN, Patrice (comp.) (1999). *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*. Rosario: HomoSapiens.
- QUIROGA, Hugo y RUFFINI, Marta (comp.) (2011). *Estado y Territorios Nacionales. Política y ciudadanía en Río Negro, 1912/1930*. Neuquén: EDUCO.
- RAFART, Gabriel y MASES, Enrique (ed.) (2003). *El peronismo desde los territorios a la Nación. Su historia en Neuquén y Río Negro, 1943-1958*. Neuquén: EDUCO.
- REBOLLEDO PAZ, León (1974). «Reseña histórica de la legislación sobre Territorios Nacionales». *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, págs. 83-95.
- REIN, Raanan; BARRY, Carolina; ACHA, Omar y QUIROGA, Nicolás (2009). *Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

- RUFFINI, Martha y MASERA, Ricardo (coord.) (2007). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884-1955*. Río Negro: Fundación Ameghino, volumen I.
- RUFFINI, Martha (2007a). «Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los Territorios Nacionales», *Revista Nordeste*, segunda época, núm. 26, págs. 92-112.
- RUFFINI, Martha (2007b). *La pervivencia de la República posible en los Territorios Nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Buenos Aires: UNQ.
- RUFFINI, Martha (2008). «Peronismo. Territorios Nacionales y Ciudadanía Política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización», *Avances del Cesor*, núm. 5, págs. 132-148.
- RUIZ MORENO, I. (1916). *Nociones sobre Geografía Histórica, Física, Económica y Política de los Territorios Nacionales*. Buenos Aires: La Facultad.

---

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2015  
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2015  
Fecha de publicación: 10 de mayo de 2016