



OTROS ESPACIOS PARA PENSAR LA CIUDADANÍA: los territorios nacionales

Mario Arias Bucciarelli. UNCo

En los albores del tercer milenio, la complejización del horizonte conceptual de la ciudadanía se ha convertido en una de las cuestiones más desarrolladas dentro de las ciencias sociales y especialmente en el campo de la investigación sociopolítica. La centralidad de los debates que esta problemática ha generado se debe a la importancia que la reflexión sobre sus fundamentos tiene para comprender las tensiones y problemas que caracterizan la vida de las actuales democracias, tanto aquellas institucionalizadas y de larga tradición como las que parecieran estar siempre “en transición hacia”.

Algunos de los múltiples temas sobre los que se asientan las líneas de discusión se verifican en una pluralidad de enfoques en torno a los basamentos históricos culturales de la idea de ciudadano y la objetivación de tal condición en un conjunto de derechos y obligaciones que definen la vida pública de las sociedades, sus imaginarios, sus mecanismos de reproducción y su concreción en las prácticas sociales y políticas que conforman el ámbito de la participación. En realidad como bien afirma Kymlicka:

“el alcance de una teoría de la ciudadanía es potencialmente ilimitado ya que prácticamente todo problema de filosofía política implica relaciones entre ciudadanos o entre los ciudadanos y el estado”¹.

Si nos posicionamos en el discurso del historiador, *el retorno del ciudadano* en la producción de las ciencias sociales desde el campo disciplinar se manifiesta, fundamentalmente, en la jerarquización de las investigaciones orientadas en los parámetros de la renovada historia política, cuya potencialidad configura en Argentina -desde la década de 1980- un área de investigación que recobra relevancia y adquiere perfiles específicos. Una somera revisión bibliográfica sobre el proceso de construcción de la ciudadanía en nuestro país, las modalidades de su ejercicio y los debates en torno a la configuración de una comunidad política, demuestra que la creciente preocupación se ha concentrado especialmente en pensar el problema en el siglo XIX, sobre el que existe una progresiva reflexión analítica, problematización y articulación teórica y empírica materializada en la publicación de obras individuales y/o colectivas de indudable trascendencia para la afirmación de la perspectiva y su diálogo con otras experiencias latinoamericanas².

¹ Wil Kymlicka y Wayne Norman, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”; en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, Nº 7, Buenos Aires, 1997, p.6.

² Sin ser exhaustivo, además de los clásicos aportes de Tulio Halperin Dongui, Natalio Botana, y José Luis Romero, entre las producciones de reciente publicación cfr. Antonio Annino (coord.) *Historia de las elecciones y del espacio político nacional en Iberoamérica en el siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995; Hilda Sabato (coord) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE, 1999; Marcela Ternavasio, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002; Hilda Sabato y



No ocurre lo mismo respecto al siglo XX donde el desarrollo de estas cuestiones no ha logrado la misma “densidad explicativa”³. En este sentido se registran, por un lado, una menor edición de obras de conjunto, una variedad de artículos aislados y temporalmente acotados⁴ y una creciente producción en torno a la participación política de la mujer⁵ y; por otro, ya desde distintos campos disciplinares, una extensa producción sobre las conversiones globales del capitalismo y sus consecuencias en la transición del milenio⁶.

De todos modos y a los efectos de este artículo, es dable advertir que la mayor producción sobre el sufragio, las formas de participación, la esfera de las significaciones y la construcción de la ciudadanía se referencia en el ámbito pampeano o algunas experiencias extrapampeanas, pero siempre referidas al territorio de la capital federal y las tradicionales *catorce provincias*; donde la construcción, el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos políticos también presenta una serie de controversias.

En cuanto a los ámbitos objeto de estudio -escasamente articulados en las narrativas nacionales-⁷, hay que destacar que su abordaje ha recibido en los últimos años un impulso significativo. Consecuencia, en parte, del surgimiento y consolidación de equipos de investigación en Universidades con sede en espacios que reconocen un pasado territorialiano, la cuestión logra instalarse en Simposios y Mesas Temáticas en las Jornadas de Historia Económica y las Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia y revela una ascendente

Alberto Lettieri (comps) *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, México, FCE, 2003; Juan Carlos Chiaramonte, *Nación y Estado en Iberoamérica*, Buenos Aires, Sudamericana, 2004.

³ Un repaso sobre algunas de las producciones que la han tomado como objeto de análisis y una interpretación sobre la problemática, puede verse en Orietta Favaro, “Un estado de la cuestión sobre la ciudadanía en la Argentina”. Mimeo.

⁴ Sin agotar la enunciación, entre los trabajos publicados hasta la presentación de este artículo pueden mencionarse, Luciano de Privitello; *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, Susana Villavicencio, (ed), *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Buenos Aires, Biblos, 2003 y, desde una perspectiva globalizante, Luis Alberto Romero, *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, Bernal, UNQ, 2004. En las referencias bibliográficas de éste libro -que implica el mayor esfuerzo de síntesis- pueden rastrearse buena parte de los artículos mencionados que han sido editados en distintas Revistas y/o Compilaciones.

⁵ Para un rastreo actualizado de la perspectiva, ver Susana Bandieri, “Género y ciudadanía en la historiografía argentina de los siglos XIX y XX: Un estado de la cuestión”; en Pilar Pérez Cantó y Susana Bandieri, (dir) *Educación, género y ciudadanía. Las mujeres argentinas*, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila editora, 2005.

⁶ El carácter regresivo de la reconversión capitalista a escala planetaria motiva desde mediados de los años 1980 una prolífica teorización en torno a las profundas transformaciones que factual y teóricamente desnaturalizaron el ordenado. Los problemas que afectan a las sociedades contemporáneas, donde la sustancialización democrática está prácticamente ausente y la exclusión adquiere la forma de negación de la ciudadanía en sus clásicas dimensiones, abren un debate que contribuye indagar desde otro lugar las acciones y los comportamientos colectivos.

⁷ Una mirada rápida sobre los trabajos publicados hasta la década de 1980, permite señalar que su exploración registra una producción dispersa y de variable calidad académica. En este sentido, pueden mencionarse artículos y libros elaborados por referentes políticos, periodistas, publicistas en los diferentes espacios territorianos o perspectivas más específicas en las actas de los Congresos realizados por la *Academia Nacional de la Historia* durante la década del setenta



producción, traducida en la multiplicación de artículos, capítulos de libros⁸, tesis de posgrado⁹ y un espacio virtual que los articula¹⁰. En este avance, merece destacarse la publicación de un libro que da cuenta de esta problemática para el caso rionegrino en las primeras décadas del siglo XX¹¹.

Con todo, la proliferación de Mesas en los eventos académicos mencionados, en pocas ocasiones plantea la discusión de estas unidades de análisis como problema historiográfico. En este sentido, la expresión “territorios nacionales”, en general, referencia más un recorte espacio temporal que una dimensión que atraviesa y particulariza el universo de investigación en que se asientan la opciones temáticas desplegadas¹².

Una mayor conceptualización y debate se verifica respecto al problema de la negación de los derechos políticos y en menor medida, a los procesos de construcción de la ciudadanía. En este orden, tomados en su conjunto, la mayor 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.

En base a las consideraciones precedentes, sin desestimar la validez de las argumentaciones de carácter económico, social y político¹³ 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

⁸ Una buena recopilación de las producciones vinculadas a La Pampa y los Territorios del Sur, puede consultarse en Susana Bandieri, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, “Ensayo Bibliográfico” y para los del Norte, Mario Silvia Leoni, “Los territorios nacionales”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta, 2001, T VIII.

⁹ A modo de ejemplo, pueden mencionarse, Lic. Gabriela Alucín, *La provincialización de Formosa y la participación popular una hipótesis acerca de la modalidad de su concreción (1930 - 1955)*, UNM, 2002; Dra. María A Diez, *Instituciones territoriales, orden público y una ciudadanía en construcción: el Estado nacional y la formación de la Pampa Central (1884-1922)* UNLP, 2002; Lic. Gladis Elvira y Teresa Varela, *La construcción de la ciudadanía política en los Territorios Nacionales. Viedma, capital del Territorio Nacional de Río Negro (1930-1938)*, UNCo, 2003; Lic. Delia A. Pereira, *La construcción de la ciudadanía en el Territorio Nacional de Formosa (1879-1955)*. UNM, 2004; Lic. Pablo José Semademi, *La formación de la identidad nacional en los Territorios Nacionales Australes (1884 - 1955). La escuela como representación ideal*, UBA, 2005 y Dr. Alejandro Benedetti, *Un territorio andino para un país pampeano. Geografía histórica del Territorio de los Andes (1900-1943)*, UBA, 2005.

¹⁰ *Red de Estudios sobre territorios Nacionales*. www.territoriosnac.com.ar

¹¹ Martha Ruffini, *La pervivencia a de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Buenos Aires, UNQ, 2007.

¹² Al respecto, cfr CD-ROM *XVII Jornadas de Historia Económica*, Tucumán, 2000; *XVIII, IX y X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Salta, 2001, Córdoba, 2003, Rosario, 2005, Tucumán, 2007, respectivamente. En estas últimas, la ponencia de Sebastián Barros, “Inmadurez, diferencialidad y exclusión política en el Territorio Nacional de Santa Cruz”, implica un estimulante ejercicio de reflexión en la perspectiva que venimos propiciando.

¹³ En esta línea de análisis, ver Orietta Favaro, “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los Territorios Nacionales 1884-1955”, en *Realidad Económica*, N°144. Buenos Aires, IADE, 1996.



argentino, el presente artículo apela a 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

DELIMITACION DEL PROBLEMA

A fines del siglo XIX, en el marco de las discusiones y acciones tendientes a la institucionalización de un poder central en la Argentina y solucionada la articulación de una porción de su territorio -la pampa húmeda- al mercado internacional, se inicia un proceso de ocupación de nuevas áreas con el objeto de eliminar fronteras interiores y delimitar las exteriores. En tierras incorporadas a través de sucesivas campañas militares¹⁴ 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 habitantes¹⁵.

En la presentación ante el Congreso de la Ley que da origen a estas entidades, el miembro informante expresa:

"Constituida la República sobre la base de las catorce provincias que la forman, quedó casi la mitad de su superficie total, de propiedad exclusiva de la Nación, pero bajo el dominio de los indios[...] Entonces se hizo necesario establecer allí autoridades y a este objeto el Congreso dictó, en 1872, la ley que fundaba la gobernación del Chaco, cuyos beneficios se extendieron a la Patagonia y Misiones [...] La expedición al desierto resolvió el problema de tres siglos, apagó la lucha secular de la civilización contra la barbarie, el indio desapareció casi por completo y quince mil leguas se abrieron[...] Puede decirse que la frontera argentina no tuvo ya más límite que las fronteras de las vecinas naciones [...] Los territorios que se organicen son gestación de nuevas provincias que más tarde han de incorporarse a la vida nacional de manera que la forma de gobierno que hoy se adopte debe ser apropiada para instruirlos y adiestrarlos [...] Sin identidad política ahora, exclusivamente dependientes de poder general, apoyados por la mano generosa de la Nación, van a fecundar su progreso..."¹⁶.

La extensa cita, sintetiza claramente el contexto y la concepción a partir de la cual se institucionalizan las *tierras nacionales*.

¹⁴ La expansión de los atributos de la estatalidad implicó el sometimiento, reducción e eliminación de las poblaciones originarias quienes pierden su autonomía y se convierten en minorías étnicas subordinadas. En este decurso, desestructurada la sociedad indígena, se intentó establecer un orden adecuado a la modalidad de socialización que material y simbólicamente se afirma en el ámbito pampeano.

¹⁵ De esto modo se define un orden político administrativo que reconoce 14 provincias preexistentes y por ley 1532 - 1884- delimita y organiza otras 9 entidades jurídicas [Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego] fuera de los límites de aquellas. En 1899 establece el territorio de los Andes y por decreto de 1943 lo incorpora a las provincias limítrofes (Catamarca, Jujuy, Salta).

¹⁶ Congreso Nacional, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 1884, p.1068.



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 a radicarse en los Territorios no participarían en la conformación del gobierno local y nacional, no tendrían ninguna representación ante el Congreso y sólo podrían actuar, con limitaciones, en el ámbito comunal.

De tal forma, la pertenencia a un territorio nacional o la condición de *territoriano*¹⁷ se define sobre una base espacial que a su vez supone el manejo diferencial de ciertos derechos políticos o más bien su exclusión del goce de elegir y ser elegido de los que disfrutaban aquellos que no vivían en tales espacios.

En este clima ideológico, el modelo de construcción de ciudadano que subyace, se proyecta a partir del ejercicio cotidiano y progresivo de prácticas política vinculadas a la paulatina formalización de instituciones locales autónomas (comisiones de fomento, municipalidad, legislatura territorial, provincia) que se plasmarían a partir del crecimiento poblacional¹⁸. De tal manera, en el orden nacional, los *territorianos* 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 1532¹⁹.

Ahora bien, esta restricción era sobre todo una condición *transitoria*, ya que la Ley incluía un programa de gradual emancipación por el cual con el sólo requisito del aumento demográfico, el *territoriano* daría lugar al *ciudadano* de pleno derecho. La idea que fueron los “excluidos”, los “abandonados”, los “condenados a la perpetua minoridad política”, los “sometidos al régimen de coloniaje”, alude más a la forma en que efectivamente se materializó el proceso de concesión de la ciudadanía, que a las finalidades y declaraciones explícitas de las leyes que pautaron su existencia.

En este contexto, transita el dialéctico proceso de construcción de una identidad marcada por determinadas realidades políticas, sociales y económicas, por los modos en que fueron interpelados y representados por el poder central, pero también por las representaciones

¹⁷ El *territoriano* como sujeto al que se hace referencia no es pensado como una entidad unívoca, es un sujeto heterogéneo que, aunque mediatizado por la exclusión de la comunidad política, reconoce múltiples dimensiones.

¹⁸ El programa de gradual autonomía determina primero designación de comisiones de fomento, luego conformación de un municipio y juez de paz electivos (1000 habitantes); posteriormente instalación de una legislatura territorial (30.000 habitantes) y por último, conversión en provincias (60.000 habitantes). *Ley 1532*.

¹⁹ Al sancionarse la constitución de 1853 los “territorios” quedaron integrando las provincias limítrofes y el voto de sus habitantes se depositaba en la urna provincial, desde la sanción de la ley 1532 estos quedaron fuera de esos límites y el derecho a sufragio librado únicamente “al pueblo de las provincias y la capital”. En los Territorios antes de la ley Sáenz Peña (1912) argentinos y extranjeros tenían derecho, no obligación, de elegir un concejo municipal, luego de la ley que definió la ciudadanía política en la Argentina, la obligación se estableció para nativos, manteniendo los extranjeros el ejercicio voluntario del sufragio.



que de sí mismos se dieron los propios habitantes y las estrategias que propusieron y ensayaron en la búsqueda de modalidades propias de representación e influencia política.

DILEMAS, TENSIONES Y TENDENCIAS

Dejando de lado las consideraciones referidas a la definición normativa de los alcances y límites del sujeto de la representación y la exploración en torno a los criterios de inclusión previstos al momento de dictarse la Ley, es importante destacar el proceso abierto a partir de su incumplimiento.

La aplicación de la ley 1532 y otras referidas al fomento y organización de los Territorios no concretan los propósitos y fines con que fueron sancionadas; alcanzadas las exigencias requeridas la provincialización es permanentemente retrasada²⁰ y los organismos previstos en el orden local (legislaturas territorianas y municipios) no logran establecerse o presentan serias dificultades para su institucionalización²¹. 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.

De este modo, el prolongado incumplimiento y la distorsión existente entre las instituciones proyectadas y las prácticas sociales concretas, genera a lo largo del tiempo un sujeto que confronta con el Estado nacional. En este orden, el *territoriano* 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.

La disputa instala una problemática que se manifiesta no sólo en los ámbitos del poder central²² sino, y fundamentalmente, en los variados reclamos a los distintos gobiernos que se

²⁰ 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, con avances y retrocesos, durante el peronismo clásico. En 1951 se provincializa Chaco y La Pampa; en 1953 Misiones y en 1955, el resto. El territorio de Tierra del Fuego alcanza tal condición en 1990

²¹ A pesar de algunos intentos aislados las legislaturas territoriales no logran concretarse y el establecimiento de los gobiernos municipales genera una situación compleja más problemática y cargada de múltiples ambigüedades de los que generalmente suele suponerse. La impugnación de algunos comicios, las renuncias de los concejales, la acefalía temporaria, las recurrentes intervenciones, reflejan una lucha que trasciende la mera puja entre emergentes locales y autoridades nacionales.

²² Además de las *Memorias de los Gobernadores* en cada Territorio, los *Informes de la Dirección General de Territorios* dependiente del Ministerio del Interior o las conclusiones de la *Primera Conferencia de Gobernadores Territorianos* (Buenos Aires, 1913); a lo largo de la etapa, provenientes del poder ejecutivo o del poder legislativo, se registran alrededor de cuarenta proyectos sobre provincialización o modificación de la ley 1532 que, en general, no son debatidos. Congreso Nacional, *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1900/1955.



sucedan y en la paulatina elaboración y articulación de estrategias que se traducen -a partir de la década de 1930- en un movimiento de carácter reivindicatorio que se expresa en los diferentes espacios. Aunque el movimiento refleja la complejidad y el disenso en torno a las posibles soluciones, es innegable que su expansión va otorgando sustancia y contenido a la "conciencia territorial" y que encuentra buena acogida, no sólo en el Congreso, sino en los medios gráficos nacionales y territorianos.

A partir de estas experiencias se multiplican actividades locales de municipios y comisiones de fomento, y se elaboran proyectos que son enviados al Ministerio del Interior, a los legisladores y al resto de las instancias involucradas, lo que demuestra la aparición en los Territorios de diversos mecanismos de presión y nuevas prácticas de vinculación y mediación entre sociedad civil y Estado. En la mayor parte de las poblaciones aparece alguna junta "pro autonomía" o "pro provincialización"; periódicamente se realizan eventos y "actos provincialistas" donde se invita a participar a funcionarios y prensa y finalmente, se adoptan resoluciones que, en reiteradas oportunidades, son elevadas como peticiones a los poderes públicos.

Es de destacar que en los lugares de discusión están presentes "representantes" de municipios o comisiones de fomento no residentes en estos espacios. Figuras que tienen o han tenido algún tipo de vinculación de índole política y/o económica con los intereses de esas regiones²³, adquieren un rol protagónico en los debates, contribuyendo con su acción a la activación de la opinión pública nacional, pero a la vez, involucrando a los propios territorianos en la discusión y estrategias que caracterizan la política y lo político durante la etapa de entreguerras²⁴.

Frente a esta controversia la indagación se abre a una pluralidad de fuentes en las que pueden rastrearse diferentes consideraciones, posiciones y polémicas en torno a las formas que mejor garanticen la efectiva incorporación de los habitantes al sistema institucional argentino.

En este caso puede resultar de utilidad examinar los argumentos presentes en la prensa nacional y básicamente territorial²⁵; las iniciativas y propuestas de diversos organismos e instituciones intermedias²⁶, las sugerencias de constitucionalistas²⁷, como así también las

²³ Tal es el caso de Alejandro Bunge; Emilio Fayt; Justo Bergadá Mujica; Patricio Sánchez Sorondo; Lorenzo Amaya; Américo Ghioldi; Demetrio Buiria; Luis Zuberbüler; Eduardo Berreta, Armando Braun Menéndez; Reynaldo Elena; José Castels, entre otros.

²⁴ Sobre las ideas y estrategias del PS y para el caso del Chaco, ver María Silvia Leoni, "Una perspectiva sobre la construcción del ciudadano en el Territorio Nacional del Chaco. Diagnóstico y propuestas de Juan Ramón Lestani", en *Revista Pilquen*. Sección Ciencias Sociales, Año VII, Nº 7, 2005.

²⁵ Interesantes perspectivas pueden verse en Leticia Prislei (dir), *Pastores sureños. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*, Buenos Aires, Prometeo/Entrepasados, 2001.

²⁶ Por ejemplo Roberto Peralta La Liga Patriótica Argentina en La Pampa (1919-1930): Tensiones y conflictos en torno a la construcción de la ciudadanía". Beca de Perfeccionamiento, *Informe Final*, UNLA, 2004

²⁷ Martha Ruffini, "Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los Territorios Nacionales"; en *Revista NORDESTE* segunda época. Serie Investigaciones y Ensayos nº 26. Historia, Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades, Resistencia, 2007.



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 nación²⁸.

Sin embargo, las diferentes cuestiones planteadas en estas instancias nos advierten sobre las discrepancias existentes entre los distintos espacios²⁹ y en el interior de cada uno de ellos respecto a las experiencias concretas de la vida política territorialiana y las propuestas exigidas para su solución. En una y otra parte, la denuncia sobre el "anacronismo" del régimen legal imperante, no se traduce en acuerdos sobre el alcance de los *derechos políticos* reclamados, ni las modalidades que debe adquirir *la representación* o la necesidad inmediata de *provincialización* de algunos de ellos.

Puede afirmarse que, en líneas generales, no se explicita en forma contundente el reclamo por el cumplimiento de la ley 1532, sino una serie de reivindicaciones tales como el nombramiento de funcionarios con residencia efectiva, la posibilidad de participar en la elección del gobernador, la figura de la representación parlamentaria³⁰, 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"³¹.

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- permite comprobar la paulatina estructuración de un programa de postulaciones que puede conceptuarse como la *tendencia gradualista*³² frente al problema, tendencia gradualista que resignifica lo pautado en la ley 1532.

²⁸ Sobre estas instancias, ver, Orieta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, "El lento y contradictorio proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. Un clivaje en los años '30", en *Entre pasados. Revista de Historia*, Año V, Nº9, Buenos Aires, 1995.

²⁹ Existen diferencias entre el Territorio Nacional de La Pampa Central -en parte prolongación de la dinámica del litoral pampa-húmeda- o el del Chaco y Misiones -tempranamente articulados a los procesos productivos nacionales- con aquellos localizados en la dilatada y heterogénea Patagonia.

³⁰ La figura de la representación parlamentaria, un mecanismo no previsto en la ley 1532, es una modalidad que inspirada en la experiencia norteamericana ya había sido discutida y desechada en los debates de 1884. Con matices, admitiendo dilemas constitucionales y difiriendo en torno al alcance de la representación -¿delegados? ¿informantes? ¿legisladores? ¿senadores en la Cámara de Diputados?- en todos los ámbitos se analiza y reivindica la posibilidad de enviar intérpretes de las aspiraciones locales que al participar en los debates parlamentarios y en la formación de leyes específicas, contribuyan a exponer y defender las necesidades y problemas de estos espacios.

³¹ Mario Arias Bucciarelli, "Los debates de la política desde la perspectiva territorialiana. El Primer Congreso de Municipalidades de los Territorios Nacionales (1933)" (en prensa)

³² Sobre esta conceptualización, ver Mario Arias Bucciarelli, "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincia. La pervivencia de un horizonte referencial", en *Revista de Historia*/6, Neuquén, UNCo, 1996



Lo anterior no desconoce que en algunos Territorios -es especial el Territorio Nacional de La Pampa y en menor medida el del Chaco- los “movimientos pro-provincialización” se fortalecen a lo largo del tiempo³³, ni que no existan prácticas políticas formales y no formales en los espacios de referencias. Tanto expresiones territoriales de los partidos nacionales, como agrupaciones “vecinales” o comunales” -no siempre tan localistas y aisladas como frecuentemente se las conceptúa³⁴- demuestran que la comunidad política territorial implica una realidad compleja, donde se entrecruzan ambiciones individuales y colectivas de sectores y grupos que operan dentro y fuera del Territorio y en el ejercicio del poder reproducen prácticas y modos de hacer política en nada ajenos a las tensiones y contradicciones que caracterizan los vínculos entre sistema político y sociedad civil en el resto del escenario nacional.

Es de notar que las exigencias de “autonomía” y “provincialización” exponen el problema de la exclusión no sólo en términos de titularidad de derechos políticos; en no pocas ocasiones, los pedidos redimensionan ese reclamo para abarcar la inclusión en otros ámbitos. La prioridad puesta en lo sanitario, lo educativo, lo judicial, lo económico, lo comunal, demuestran que los habitantes de los territorios no siempre ponderan los mismos contenidos a la hora de definirse como “excluidos”. A la vez, el ensayo participativo centrado en el ámbito municipal y el cuestionamiento al modo de hacer política que se desarrolla en el resto de las provincias³⁵, sumado a la actitud de persistente “olvido” en el congreso nacional o los permanentes roces con los gobernadores -designados por el poder central- hacen que el “gobernarse en forma autónoma”, adquiera una dimensión que trasciende el simple cambio en la condición institucional.

En ese sentido autoriza a pensar que si la disyuntiva se inscribe en un vocabulario espacial, también tiene que ver con una condición o identidad en tanto 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* que excede los límites de la

³³ Jorge Etchenique, *Pampa Central. Movimientos Provincialista y Sociedad Global*, Santa Rosa, Gobierno de La Pampa, 2001, T I y 2003, T II y María Silvia Leoni, “Reivindicaciones y movimientos políticos en el territorio nacional del Chaco en la década de 1930”, en *Res Gesta*, Universidad Católica de Rosario, 2002, 39 y “Los territorios nacionales”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Bs. As., Planeta, 2001, T VIII.

³⁴ Una cuestión pendiente, en este orden, sería propiciar investigaciones que establecieran redes entre estas “expresiones locales”, ya que la mayoría utilizan las mismas denominaciones en los diferentes espacios.

³⁵ El problema de la inclusión de los habitantes de los territorios al cuerpo político de la Nación, se instala en el espacio público en un contexto de fuertes debates y cuestionamientos a las instituciones del constitucionalismo liberal y la experiencia abierta con la aplicación de la ley Sáenz Peña en la Argentina.



polémica sobre el retraso o no en el otorgamiento de la ciudadanía política, es decir la universalización del derecho de sufragio³⁶.

Visto desde esta óptica participan, al igual que otros actores ubicados fuera de los límites de los territorios, de los debates políticos e ideológicos en torno a la república y la constitución de un orden político en la Argentina, planteando expectativas y reclamos que tensionan el universo de prácticas y valores establecidos en el texto constitucional de 1853. Esta última percepción se refuerza al constar que en los debates en torno a las modalidades de inclusión bajo un régimen de "autonomía relativa" o que cuestionan la institucionalización bajo el modelo de "provincia" tradicional, no se apela a la figura del "hombre libre", en tanto individuo portador de derechos que son ejercidos frente al poder del Estado, sino en apelaciones múltiples y modalidades de representación que recrean una visión comunitaria de lo social, traducida en un horizonte institucional referenciado más en lo corporativo territorial que en la "universalidad, igualdad e individualidad" que caracterizarían los atributos del ciudadano moderno³⁷.

CUESTIONES PENDIENTES

El redimensionar el plano de la discusión, privilegiando una perspectiva anclada en los criterios de confrontación expresados desde la visión de los *territorianos* y el rescate y relectura de las variadas fuentes aquí mencionadas, brindan la oportunidad de ponderar de otra manera el status parcial de ciudadanía con el que se caracteriza a los habitantes de los Territorios, complejizando la agenda temática vinculada al problema de la negación de los derechos políticos.

Aunque la tendencia se está revirtiendo, en la mayoría de las investigaciones el asunto se interpreta en clave de apatía o negligencia por parte de los poderes públicos o enfatizando los fuertes intereses económicos y políticos en la explicación de las razones que postergan la conversión de Territorios en provincias, sin asumir que en los propios espacios, al menos en algunos de ellos, las formas de inclusión en la comunidad política no se traducen en un reclamo unívoco, ni se agotan en la lucha por el cumplimiento de la ley 1532. En este marco, *¿cómo aproximarse al problema?, ¿qué enfoque adoptar para dar cuenta de esta situación?*

En los últimos años múltiples orientaciones teóricas deconstruyen el concepto de ciudadanía y lo alejan cada vez más de la usual vinculación a un status legal referenciado en la soberanía estatal³⁸. La noción se redefine y piensa desde la esfera de la sociedad civil ampliando

³⁶ El análisis de un modo de articulación de intereses y un diseño institucional alternativo a la entidad provincia, puede verse en Mario Arias Bucciarelli, "Ante la alternativa de ser ciudadanos". Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos", en *Revista de Historia*/10, Neuquén, UNCo., 2005

³⁷ Sobre esta perspectiva, ver Francois Xavier GUERRA, "De la política antigua a la política moderna: algunas proposiciones", en *Anuario IEHS*, Nº18, UN del Centro, Tandil, 2003.

³⁸ Parte de las discusiones en torno a estas posibles concepciones de la ciudadanía, pueden rastrearse, entre otros, en los artículos incluidos en nº 7 de la *Revista Agora* op. cit., el nº14 de *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Santa Fe, UNL, 1998; en Gabriel Nardachione, "La ciudadanía como significante social: ¿reconceptualización u



de este modo el alcance de su contenido: ciudadanía como *condición legal*, ciudadanía como *actividad deseable* y ciudadanía como *modo de ser y actuar en el espacio público*. La ampliación del horizonte referencial aporta orientaciones teórico metodológicas que favorecen la problematización. *¿Pueden ellas aplicarse al análisis de los territorios nacionales?*

La concepción estatal o estatalista de la ciudadanía, heredada de la revolución francesa, considera al ciudadano como un sujeto poseedor de derechos que son otorgados por los poderes públicos o por la constitución y que mediante los mecanismos representativos garantizan la participación en el proceso de toma de decisiones. 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, en determinar las razones del incumplimiento de la ley 1532 y por otro, en detectar la lucha por la provincialización en los diferentes espacios.

Sin negar la importancia de estas dos modalidades de abordaje, en el presente artículo se propone incorporar la perspectiva de una concepción societal en la investigación de la *cuestión territoriana*. En este sentido, los escritos de ex funcionarios o emergentes locales, el análisis de la prensa, las prácticas políticas en los municipios³⁹ o los resultados de los congresos regionales o nacionales efectuados, constituyen un cuerpo documental que permite explorar vías novedosas para pensar el problema. Ahora bien, la búsqueda de modalidades propias de representación e influencia política y las acciones desarrolladas por los actores provenientes de la sociedad territoriana *¿podrían encuadrarse en esta noción no estatizante. ¿Son estas acciones suficientes para pensar en una construcción societal de la ciudadanía?*

Fuera de estos interrogantes, para los que serían necesarias nuevas investigaciones que al replantear teórica y metodológicamente la cuestión examinen y comparen estas formas no institucionalizadas de intervención en el espacio societal, evaluando su contribución a la generación de derechos, es interesante señalar que el problema de la construcción de la ciudadanía en los Territorios admite una mirada que no sólo debe ser analizada desde la lógica de la progresiva extensión de la ciudadanía de base estatal⁴⁰.

En relación con esto último, 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

ocaso?"; *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, n°18, 1998; en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (comps.), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Rosario, HomoSapiens, 1999; en Waldo Ansaldi (comp.) *Ciudadanía (S)*, Buenos Aires, UBA/UDISHAL, 1998, t. 1 y 2; en Atilio Boron (comp) *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, CLACSO, 2003 y en García Delgado, Daniel y Luciano Nosetto, "La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos". *Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública*, Buenos Aires, 2004.

³⁹ A modo de ejemplo, "Los trabajadores en un lugar de la República posible. Prácticas electorales y sectores subalternos en Neuquén a comienzos de la década de 1920", en Enrique Mases y Lisandro Gallucci (eds.), *Historia de los trabajadores en la Patagonia*, vol. I, Neuquén, Educo, 2007.

⁴⁰ Es probable que el predominio de esta forma de ver el problema guarde relación con la coyuntura que concentró la reciente producción historiográfica sobre los Territorios. El mayor interés sobre estos espacios coincide con la recuperación de la institucionalidad constitucional en Argentina y las investigaciones centradas en los procesos de "transición democrática".



como acciones que retrasaban u obstaculizaban el proceso de inclusión de los residentes en los territorios nacionales al status ciudadano. Con sus aportes, estas perspectivas no superan una concepción un tanto lineal y unilateral que puede ser enriquecida.

En ese orden, *¿Resulta verosímil pensar el problema de la construcción de la ciudadanía en 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 status territorialiano de una manera diferente a calificarlos como “provincias en ciernes”?. ¿Puede ponderarse a los territorios nacionales como algo más que espacios que carecían de derechos políticos o que tenían una ciudadanía incompleta?.*

La mirada del problema desde la lógica de la exclusión/inclusión no sólo se revela como insuficiente, sino que exige al historiador cuestionar dicho par polar, con el propósito de valorar si es posible pensar el problema no sólo en una dimensión estatal, sino también societal. Según esta pauta interpretativa, ser ciudadano no implica simplemente poseer derechos otorgados y garantizados por la pertenencia a un Estado, sino asumir una *cualidad* que se ejercita y actualiza en las prácticas cotidianas, posibilitando a partir del conflicto la concepción y expansión de derechos.

Desde este lugar, el proceso de construcción de ciudadanía pretende tener en cuenta las expectativas, intereses y deseos concretos de los habitantes o de quienes asumieron la representación de sus aspiraciones, examinando incluso aquellos comportamientos y/o prácticas 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 y obligaciones o de cara a la homogeneización de esos espacios en una lógica nacional-estatal, resulta importante introducir otra dimensión que tense este proyecto y que permita entender por qué hubo voces discordantes, alternativas o ajenas al supuesto reclamo uniforme en pos de la provincialización. *¿Quiénes fueron esos otros actores? ¿Qué intereses representaban? ¿En qué centraban sus reclamos? ¿Cómo miraban la política y lo político en el marco de las instituciones vigentes? ¿Que universo sustantivo de valores rescataban o proponían? ¿Definían sus reclamos en términos de carencias y de su satisfacción? ¿Esa satisfacción pasaba por gozar de los mismos derechos que los habitantes de las provincias o existía un reclamo en orden al respeto de la diferencia?.*

Diversificando de este modo la controversia, es la persistencia a observar el problema solo en términos político-institucionales la que obtura cualquier otro enfoque que problematice la concepción genetista. En este registro, el estudio de los espacios no incluidos en las provincias tradicionales los coloca como sujetos llamados a atravesar una serie de etapas de cara al resultado final que es su provincialización.

Si bien no es posible entender la historia de los territorios nacionales fuera de los procesos que en Argentina condujeron a una democracia cada vez menos excluyente en relación a la expansión de los de derechos políticos -y en ese sentido su transformación en



provincias supone para los habitantes el reconocimiento del principio de igualdad política- en esta propuesta se postula importante por la vía de una concepción multidimensional de la ciudadanía y desde la asunción no acrítica o como “dato” del necesario final de ese camino - esto es que se convirtieran en provincias- iluminar los pliegues, rupturas y discontinuidades de este proceso para entender, por una parte, la dinámica, conflictiva y compleja relación entre elites políticas, sistemas de poder y sociedad civil dentro de estos espacios y en su relación con actores ubicados más allá de ellos; y por otra, para avanzar en la historización, no del todo lograda, del proceso de construcción de la ciudadanía política en la Argentina del siglo XX.