

En *Boletín Americanista*, Año LXVI, N°72, Barcelona, 2016, pp-17-33, ISSN 0500-4100

Título: *Abordajes y perspectiva en torno a los Territorios Nacionales en Argentina. Un itinerario conceptual y empírico sobre la producción historiográfica más reciente.*

Autor: Mario Arias Bucciarelli

Institución: Universidad Nacional del Comahue

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 claves: historia argentina -Territorios Nacionales- balance historiográfico.

Title *Approaches and perspectives about the National Territories in Argentina. An conceptual and empirical itinerary on the most recent historiographical.*

Abstract

In recent years, research and publications on the National Territories in Argentina, are defining an object of study that acquires its own entity. In this register, this article aims at establishing a state of the art through an updated balance of the bibliography, posing an itinerary of conceptual and empirical discussions and formulates some theoretical and methodological challenges to advance the necessary explanation and conceptualization problematic.

Key words: Argentine history -National Territories- balance of the bibliography

1. Un problema de investigación: los territorios nacionales

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 habitantes¹.

Una exploración de las argumentaciones sostenidas en la discusión de la ley 1532,² conduce a esclarecer que el propósito que guía su conformación es ocupar y organizar nuevos espacios. 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 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.³

¹ El programa de gradual autonomía determina primero conformación de un concejo municipal y juez de paz electivos (1000 habitantes); posteriormente instalación de una legislatura territorial (30.0000 habitantes) y por último, conversión en provincias (60.0000 habitantes). En 1907 se reglamenta la constitución de otra estructura comunal para los núcleos poblacionales que no alcanzaran los 1000 habitantes: las comisiones de fomento, designados por el ministerio del interior a propuesta de una nómina de vecinos elevada por el gobernador. (Ruiz Moreno, 1916; Rebolledo Paz, 1974).

² 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 1532 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. Sobre este último, ver Benedetti (2005).

³ 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

De tal manera, en el orden nacional, los *territorianos*⁴ 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 1532.

1.1 La construcción del objeto

Aunque esta restricción era sobre todo una condición transitoria, la errática aplicación de las previsiones de ley 1532 y otras referidas al fomento y organización de los Territorios, desnaturaliza los propósitos y fines que fundamentaron su sanción. Obtenidos los requerimientos legales estipulados,⁵ 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 exteriorizan serias dificultades para su institucionalización. 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 instala una tensión que se manifiesta no sólo en los ámbitos del poder central⁶ sino, y fundamentalmente, 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-;⁷ las iniciativas y propuestas de diversos organismos e instituciones intermedias,⁸ las

directa de todo aquel habitante -nativo o extranjero- que acredite frente al juez de paz su residencia en la sesión comunal motivo del acto eleccionario. Para un interesante estudio de caso, ver Gallucci (2006).

⁴ El *territoriano* como sujeto al que se hace referencia no es pensado como un entidad unívoca, es un sujeto heterogéneo que, aunque mediatizado por la exclusión de la comunidad política, reconoce múltiples dimensiones.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Interesantes perspectivas teóricas y empíricas de la prensa como actor político pueden corroborarse en Prislei (2001).

⁸ Por ejemplo, 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 1930/43) y el ciclo transmitido por LRA Radio del Estado La Voz del Ministerio

sugerencias de constitucionalistas (Ruffini, 2007), como así también 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.⁹

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- multiplicó 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 -en algunos la producción era abundante, en otros incipiente y en muchos casos prácticamente inexistente-¹⁰, se hizo evidente.

En el contexto de esta coyuntura preliminar, se presenta y es aprobado un Simposio sobre territorios nacionales en las Jornadas de Historia Económica.¹¹ El

para los Territorios, el accionar de la Asociación Amigos de la Patagonia; de la Asociación de Damas Patricias; la comisión organizadora de la Primera Gran Exposición del Chaco o de la Exposición Permanente de la Patagonia, entre muchos otros. Sobre la Liga Patriótica, ver Peralta (2004).

⁹ Sobre estas instancias y la fundamentación del clivaje en la década de 1930, ver Favaro y Arias Bucciarelli (1995).

¹⁰ 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.

¹¹ Simposio N° 35 «Dimensiones socioeconómicas en la relación Estado-Territorios Nacionales» en las XVII Jornadas de Historia Económica, Universidad Nacional de Tucumán, 2000.

alcance de la convocatoria y la instalación a nivel nacional de una cuestión tangencialmente trabajada,¹² quedó demostrado en la reiteración de Mesas Temáticas en las diferentes ediciones de las Jornadas Interescuelas/ Departamento de Historia -desde 2001 a la fecha- y otras Jornadas y/o Congresos nacionales o regionales y se tradujo en una ascendente producción reflejada en la multiplicación de artículos, tesis de grado y posgrado,¹³ capítulos de libros,¹⁴ proyectos de investigación y un espacio virtual, que desde 2006, los articula.¹⁵

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.¹⁶ 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 la 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 interrogábamos ¿en qué medida la reciente producción 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?

Demás 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

¹²Para quienes venimos trabajando esta problemática, consideramos que la primera vez que se incluye la cuestión de los Territorios en una obra de síntesis de historia nacional -que por la modalidad de distribución de quien la edita puede estimarse como masiva-; es el artículo de Ansaldi (2000). Situación que no se verifica en posteriores esfuerzos sumarios publicados.

¹³ Sobre las mismas, ver Arias Bucciarelli (2009a).

¹⁴ Entre otros, Ruffini y Masera (2007); Iuorno y Crespo (2008); Navarro Floria (2009); Lluch y Moroni (2010); Quiroga y Ruffini (2011) .

¹⁵ www.territoriosnac.com.ar

¹⁶ En este recorrido, merece destacarse la publicación de un libro, centrado en un estudio de caso, que complejiza 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 períodos de quiebre del orden constitucional- y una perceptible impronta estatista en las argumentaciones que se puntualizan.

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 la complejización de 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, sólo 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 tanto 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 (en tanto lo que en un momento es negación o privación luego se transforma en potestad de pleno derecho).

2.1. Las dimensiones detectadas

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. En tanto 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 atempera.

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 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 comunes, 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.¹⁷

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 momento o etapa debía enlazarse con la realidad social que le da origen y analizarse diacrónicamente.

2.2. La condición territorialiana

¿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, etapa territorialiana, en realidad es la *condición territorialiana*, en tanto identidad, la que resume e integra las cuestiones que la historiografía sobre estas entidades geográfico-políticas involucra, aunque no siempre discute.

En tanto 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

¹⁷Aunque 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- o el del Chaco, Misiones y Formosa -tempranamente articulados a los procesos productivos nacionales- con aquellos localizados en la dilatada y heterogénea Patagonia.

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».¹⁸

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.¹⁹ Al respecto es 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 1532 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, la figura de la representación parlamentaria,²⁰ 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- permite comprobar la paulatina estructuración de un programa de postulaciones que puede conceptuarse como la «tendencia

¹⁸ El análisis de un modo de articulación de intereses y un diseño institucional alternativo a la entidad provincia, puede verse en Arias Bucciarelli (2005).

¹⁹ 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 peticorios y presiones 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 un estado provincial, expresaban su resistencia.

²⁰ 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. Implica el envío de Delegados -con voz y sin voto- al Congreso nacional.

gradualista»²¹ frente al problema, tendencia gradualista que resignifica 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 coyunturas²²; en la mayoría de las discusiones y opiniones emergentes, la inmediata conversión en provincias no aparece como una demanda unánime.

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 sólo en términos de titularidad de derechos políticos; en no pocas ocasiones, los pedidos resignifican 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 sólo 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.

2.3 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 status ciudadano. Con sus aportes, estas perspectivas no superan una concepción un tanto lineal y simplista que reputamos debía ser puesta en tensión.

²¹ Sobre esta conceptualización, ver Arias Bucciarelli (1996).

²² Una bien documentada y pormenorizada interpretación de estos procesos, puede rastrearse en Etchenique, (2001y 2003); Lluch y Salomón Tarquini, (2008) y Leoni (2001 y 2002).

A nuestro juicio, la mirada de *lo territorialiano* desde la lógica de la exclusión/inclusión no sólo 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 sólo en una dimensión estatal, sino también societal.²³ 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 tensione 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 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 historización de la política territorialiana 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*,

²³Para este replanteo resultaron de gran utilidad los debates que a mediados de la década de 1990, reformularon las concepciones de la ciudadanía. A modo de ejemplo *Ágora* (1997); Ansaldi (1998); Nardacchione (1998); Quiroga, Villavicencio y Vermeren (1999); Borón (2003); García Delgado y Nosetto (2004), entre muchos otros.

aunque ese presente articule un modelo político deseable de extensión de la ciudadanía y afianzamiento democrático²⁴.

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, 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. Sin desestimar la validez de las argumentaciones de carácter económico, social y político²⁵ 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, 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 merece 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 las formas que debía adquirir la representación o la necesidad inmediata de provincialización de algunos de ellos.

²⁴ Es probable que el predominio de esta forma de ver el problema guarde relación con la coyuntura que potencio la creciente producción historiográfica sobre los Territorios. 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.

²⁵ Para esta línea de análisis, ver Favaro (1996).

En esta dirección, dos son los fenómenos sobre los que más se ha prosperado. Por una parte, las modalidades que adquiere el proceso de construcción de la ciudadanía y, por otra, 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 en provincias,²⁶ va perdiendo presencia y fuerza argumentativa. La deconstrucción del concepto de ciudadanía -cada vez más alejado de la usual vinculación a un status 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; examinen y comparen 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 reelectura 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, concurrieron a expandir las discusiones concernientes a la relación peronismo-territorios nacionales.²⁷ Al respecto, sin pretender exhaustividad, dos artículos (Ruffini, 2008) y (Arias Bucciarelli, 2009) publicados en *Avances del Cesor*²⁸ tematizan desde pautas interpretativas

²⁶Desde 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.

²⁷Sólo a título ilustrativo pueden mencionarse, 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); Pedranzini (2013).

²⁸ Ruffini (2008) y Arias Bucciarelli (2009b). Ambos incorporan buena parte de la bibliografía al respecto.

controversiales este proceso, poniendo en circulación temas y argumentos destinados a intervenir en el debate.

4. 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.²⁹ 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.³⁰

A la vez, hay que subrayar en este recorrido que el abordaje de los territorios nacionales ha recibido -desde mediados del 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 sólo 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 sólo se formulan- sino adoptar una estrategia que saliendo del recurrente «*estudio de caso*» o 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.

²⁹ 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.

³⁰ En este registro; vinculado al delito, el control estatal y la administración de justicia, ver Casullo, Gallucci y Perren (2013).

Esta nueva agenda temática abre otros horizontes contextuales en los que investigar los procesos anteriormente descritos 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 Latinoamérica³¹ y el resto del mundo.

Retomando este planteo a escala nacional, en primera instancia el desafío implica reflexionar acerca de los posibles vínculos inter territorianos. 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 centrado 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 vecinales³² o en las expresiones locales de los partidos nacionales³³. 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.³⁴

Una inspiradora viabilidad de conexión que cuenta con importantes desarrollos y despliega pistas en este intento por establecer lazos de

³¹Al respecto merece destacarse el esfuerzo analítico presente en las líneas de investigación iniciadas por el historiador patagónico Pedro Navarro Floria (1963-2010). Solo a modo de ejemplo, ver; Navarro Floria (2011).

³²Sobre 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.

³³Durante 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.

³⁴Sobre 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, ver Arias Bucciarelli (2013).

comunicación, lo constituyen los crecientes análisis en torno a la masonería.³⁵ 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 territoriana. En estos 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.³⁶

En las preocupaciones antepuestas, ya se desliza el mayor desafío con que nos enfrentamos quienes venimos trabajando los Territorios. 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.³⁷ Ello conlleva sustentar posicionamientos teóricos y diseñar instrumentos metodológicos y conceptuales innovadores que los incluyan, pero 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 a estos espacios, pero atendiendo que *lo territoriano* 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 sólo ponderando esos contornos.

Finalmente en este orden de elucidaciones, lo anterior no significa ensamblar experiencias históricas que poseen ciertas peculiaridades en periodizaciones

³⁵ Para profundizar en esta línea, ver Bona (2013).

³⁶ En esta línea merecen destacarse los novedosos aportes de investigaciones centradas en el estudio del nacionalismo y las derechas. A modo de ejemplo, Bohoslavsky (2009).

³⁷ Una propuesta en este sentido, lo 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 Bonaudo (2013).

cristalizadas y/o modelos interpretativos con pretensiones igualadoras que se evidencian, aún, 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,³⁸ en la que es posible resignificar temas, descubrir inéditos problemas y aportar experiencias que concurran a pluralizar y complejizar la agenda temática y discursiva que la historiografía nacional ha dejado pendiente.

5. Referencias Bibliográficas

- AELO, Oscar (2010). *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945-1955*, La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- HELD, David, KYMLIKA, Will et. Alt (1997) «Ciudadanía. El debate contemporáneo». *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, 7, Buenos Aires, págs. 5-214.
- ALONSO, Fabio (2012). *El peronismo en La Pampa: conformación partidaria y construcción estatal, 1945-1955*. Tesis de doctorado, UNICEN, Tandil.
- ALUCIN, Gabriela (2013). «Los usos del pasado. El relato, el discurso y el mito sobre la provincialización de Formosa». En: ARIAS BUCCIARELLI, Mario (coord.), *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina 1860/1950*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo, págs. 67-87.
- ANSALDI, Waldo (comp.) (1998). *Ciudadanía (S)*, Buenos Aires, Argentina: UBA/UDISHAL T.1 y 2
- ANSALDI, Waldo (2000). «La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático». En: Ricardo FALCÓN (dir.). *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana. T.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*/6, Neuquén, págs. 123-153.

³⁸ Un ejemplo significativo en el denuedo por quebrar esta tendencia puede verificarse en Leoni y Solis Carnicer (2012).

- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2005). «Ante la alternativa de ser ciudadanos'. Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos». *Revista de Historia/10*, Neuquén, págs. 141-154.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario y Silvina JENSEN (2008). «La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción». *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, 8, Córdoba, págs. 183-200.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2009a). «Otros espacios para pensar la ciudadanía: los territorios nacionales». *Revista Noroeste. Segunda época*, 29, Chaco, 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*, 6, Rosario, 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*, 14, Santa Rosa, 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*, 4, Jerusalén, 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. *Diez....op. cit.*, 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 UBA, Buenos Aires, Argentina.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto (2009). *El complot patagónico. Nación, conspiracionismo y violencia en el sur de Argentina y Chile (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

- BONA, Aixa, (2013) «Masones en la Patagonia Austral: la Logia Rivadavia en el Territorio de Santa Cruz. En: ARIAS BUCCIARELLI, M. *Diez...op._cit*, págs. 215-237.
- BONAUDO, Marta (2013) «Los notables frente a la crisis del sistema. La política argentina entre 1890 y 1912». Conferencia en *V Jornadas de Historia de la Patagonia*, Comodoro Rivadavia, Argentina.
- BORÓN, Atilio (comp.) (2003). *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- CASULLO, Fernando, GALLUCCI, Lisandro y PERREN, Joaquín (comp.) (2013). *Los estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en la Patagonia, 1880-1940*, Rosario, Argentina: Prohistoria.
- ETCHENIQUE, Jorge. (2001 y 2003). *Pampa Central. Movimientos Provincialista y Sociedad Global*. Santa Rosa, Argentina: 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*, 9, Buenos Aires, págs. 7-26.
- FAVARO, Orietta (1997). «Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los Territorios Nacionales 1884-1955». *Realidad Económica*, 144, Buenos Aires, págs. 79-96.
- GALLUCCI, Lisandro (2006). «Las prácticas políticas en las afueras del sistema político. Neuquén, 1904-1932». En: BANDIERI, Susana, BLANCO, Graciela y VARELA, Gladys (dir.). *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*, Buenos Aires, págs. 1-13. www.top.org.ar/publicac.htm.
- IUORNO, Graciela y CRESPO, Edda (coord) (2008). *Nuevos espacios, Nuevos problemas. Los Territorios Nacionales*, Neuquén, Argentina: UNCo/UN Patagonia San Juan Bosco.

- LEONI, María Silvia. (2001). «Los territorios nacionales». En: Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Argentina: Planeta, T 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*, 39, Chaco, págs. 9- 22.
- LEONI, María Silvia y SOLIS CARNICER, María del Mar (2012). *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en nordeste argentino (1880-1955)*. Rosario, Argentina: 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, Argentina: UNLPam.
- LLUCH, Andrea y MORONI, Marisa (2010) (comp.). *Tierra adentro...Instituciones económicas y sociales en los territorios nacionales, 1884-1951*, Santa Rosa, Argentina: UNLPam.
- MACOR, Dario y TCACH, César (2003) (ed.). *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Argentina: UNL.
- NARDACCHIONE, Gabriel (1998). «La ciudadanía como significante social: ¿reconceptualización u ocaso?» *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 18, Buenos Aires, 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*, 8, Londrina, págs. 427-454.
- PEDRANZINI, Maximiliano (2013). «La provincialización de Misiones en perspectiva histórica. Interrogantes y planteos críticos». En: ARIAS BUCCIARELLI, M. *Diez... op. cit.* 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». *Informe Final*. Beca de Perfeccionamiento no publicada. Santa Rosa, Argentina, UNLP.
- PRISLEI, Leticia (dir.) (2001). *Pasiones sureñas. Prensa cultura y política en la frontera norpatagónica (1884/1946)*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo/Entrepasados.
- QUIROGA, Hugo, VILLAVICENCIO, Susana y VERMEREN, Patrice (comp.) (1999). *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*. Rosario, Argentina: HomoSapiens.
- QUIROGA, Hugo y RUFFINI, Marta (comp.) (2011). *Estado y Territorios Nacionales. Política y ciudadanía en Río Negro, 1912/1930*, Neuquén, Argentina: 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, Argentina: EDUCO.
- REBOLLEDO PAZ, L. (1974). «Reseña histórica de la legislación sobre Territorios Nacionales». En: *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional*, Buenos Aires, Argentina: 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, Argentina: 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 (Argentina): Fundación Ameghino. Vol. I
- RUFFINI, Martha (2007a) «Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los Territorios Nacionales». *Revista Nordeste. Segunda Época*, 26, Chaco, págs. 92-112.
- RUFFINI, Martha (2007b). *La pervivencia de la República posible en los Territorios Nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Buenos Aires, Argentina: UNQ.

RUFFINI, Martha (2008). «Peronismo. Territorios Nacionales y Ciudadanía Política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización». *Avances del Cesor*, 5, Rosario, págs. 132-148.

RUIZ MORENO, I. (1916). *Nociones sobre Geografía Histórica, Física, Económica y Política de los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Argentina: La Facultad.