



La nacionalización fallida de la Patagonia Norte, 1862-1904

Pedro Navarro Floria¹

Introducción

La nacionalización de los territorios hasta entonces marginales a los Estados latinoamericanos en construcción, durante el siglo XIX, fue un proceso histórico fundado en una matriz ideológica, reflejado en una serie de transformaciones materiales y con alcances en todos los órdenes de la realidad: el político, el económico, el social y el cultural. Este proceso fue intentado mediante una serie de políticas de ocupación del territorio al que aspiraba el Estado nacional hasta el cierre definitivo de la frontera interior. Se proyectó la instalación de autoridades, fuerzas armadas y servicios estatales, la fijación de población nativa y la atracción de inmigrantes, la apertura de vías de comunicación y la proyección y realización de diversas obras públicas de infraestructura. La *nacionalización* se resolvería, en definitiva, en tres aspectos discernibles a los fines de su análisis: *la expansión de la potencialidad político-administrativa del Estado nacional* mediante la supresión de la frontera interna (por la conquista) y la fijación de la frontera externa (por su trazado general y por el establecimiento de principios básicos para la solución de controversias particu-

1- Investigador Asistente del CONICET en la Universidad Nacional del Comahue. Correo electrónico: navarronicoletti@ciudad.com.ar. El presente trabajo forma parte del proyecto "La construcción ideológica de la Patagonia, 1880-1904" (CONICET).

lares), la *ciudadanización de los habitantes* mediante la incorporación de las agrupaciones indígenas, la supresión o control de los indeseables, la promoción y colocación de la inmigración, el reemplazo poblacional, etc., y la *transformación del antiguo "desierto fecundable" en "Territorios Nacionales productivos"* según el programa sarmientino.

En un plano superior, estas políticas responden a un corpus ideológico conformado por ensoñaciones futuristas, *slogans*, discursos, planes y proyectos de desarrollo superpuestos y hasta contradictorios, pero que definen tendencias, dotan de contenido y cristalizan en una estructura normativa constituida por mensajes, proyectos, debates, leyes y memorias ministeriales. La matriz ideológica sobre la cual se edificó el proceso de nacionalización de la Pampa y la Patagonia argentina en la segunda mitad del siglo XIX, fue la *ideología de la conquista* caracterizada por nosotros en trabajos anteriores (Navarro Flórida 2001; 2002a; 2002b). Esta ideología conquistadora se vio reflejada en un tipo de discurso político específico, que definía al territorio como *desierto* disponible para su conquista y colonización, y a los habitantes de la región como *salvajes* a someter o a aniquilar. En función de esa apropiación imaginaria del territorio se diseñó la apropiación material, estudiada con mayor profundidad por otros autores (p.e. Bandieri 2000).

Nos proponemos analizar aquí el aspecto político-administrativo del proceso de nacionalización territorial hasta los primeros años del siglo XX, en su diseño institucional, en su proceso de aplicación y en la evaluación provisoria (y negativa) de su funcionamiento realizada entre 1899 y 1904. Pero ¿cuáles eran las expectativas previas al proceso de nacionalización?. ¿Qué medios se eligieron de acuerdo con esas expectativas?. ¿Qué evaluación se hizo de los logros y de los medios utilizados?. Intentaremos contestar estas preguntas a partir del análisis de los diarios de sesiones del Congreso de la Nación, memorias ministeriales, mensajes presidenciales y memorias de los gobernadores de dos de los Territorios estudiados: Río Negro y Neuquén. De la lectura de estas fuentes de información del sistema político-institucional argentino de la segunda mitad del siglo XIX surgen dos elementos fundamentales que nos permiten hablar de ese impulso perdido y de un fracaso del propósito original de incorporar la Patagonia al sistema nacional. El primero de ellos es un contraste notable entre lo inicialmente proyectado y lo finalmente logrado, contraste que se hace patente no sólo en los resultados sino a lo largo del proceso. El segundo elemento que surge como consecuencia lógica de esta realidad es una evaluación explícita, hacia fines del siglo XIX, del proceso fallido.

1. Las expectativas previas: la concepción de los Territorios Nacionales hasta 1884

La estructura político-administrativa bajo la cual los sectores dirigentes nacionales se propusieron incorporar la Patagonia al país fue la de los *Territorios Nacionales*. Este tipo de entidad fue definido tempranamente, por exclusión, durante el proceso de formación del Estado: se consideraba Territorios Nacionales a los espacios sometidos o por someter a la autoridad de la Nación y no a la de ninguno de los Estados Provinciales existentes. Esto dio lugar a una serie de aproximaciones sucesivas a lo que se pretendía de estas nuevas unidades administrativas *sui generis*, hasta la ley orgánica 1.532 de 1884.

La determinación de la jurisdicción nacional sobre los nuevos territorios se puede considerar que comenzó, formalmente, con la ley 28 de 1862, que los definía como las tierras existentes dentro de los límites a que aspiraba la Nación pero "fuera de los límites o posesión de las Provincias". Coincidimos en que la discusión de la ley 28 resucitó "las más rancias teorías unitarias esgrimidas en los tiempos de Rivadavia, ante el silencioso asentimiento de la cámara" (Pasquali 1999:1); silencio que expresa adecuadamente el poder político concentrado e impuesto por Buenos Aires después de Pavón. También se percibía que solamente el Estado nacional se encontraba en capacidad de proyectar y realizar la ocupación de la Pampa y la Patagonia: "Es preciso que el gobierno nacional disponga de esos terrenos para atraer la inmigración, para hacer algo con esos campos solitarios, solamente atravesados por salvajes" (D 1862 II:23)².

En los años de la larga espera hasta la conquista efectiva, que se realizó a partir de 1875, se presentaron sin éxito dos proyectos de ley de Territorios: uno por el senador Nicasio Oroño en 1871, cuyo contenido desconocemos (S 1871:27), y otro al año siguiente, elaborado por una comisión especial del Senado presidida por Bartolomé Mitre (S 1872:15 y 24-27). Ambos eran notorios opositores al Ejecutivo presidido entonces por Domingo F. Sarmiento, aunque no discutían el fondo centralista de la normativa existente. El presidente Nicolás Avellaneda (1874-1880) solicitó reiteradamente al Congreso una ley orgánica de Territorios Nacionales (S 1875:18; S 1876:15). Durante su adminis-

2-El debate completo, en S 1862:233-236, 365 y 498, y D 1862 II:15-23 y 211. En adelante, para mayor comodidad, continuaremos citando en forma abreviada los diarios de sesiones del Congreso de la Nación. Abreviaremos las denominaciones del Senado de la Nación (S) y de la Cámara de Diputados de la Nación (D), indicando a continuación el año, el tomo (si es más de uno en el año) y la página del diario de sesiones correspondiente. Salvo indicación en contrario, las bastardillas en las citas son nuestras.

tración no solamente se realizó la conquista militar de la Pampa y la Norpatagonia hasta el río Negro, sino que se definió claramente la jurisdicción nacional sobre los Territorios incorporados. Resultan significativos al respecto tres debates parlamentarios: el del proyecto del ministro Adolfo Alsina para avanzar la frontera hasta Carhué (S 1875:837-846 y D 1875 II:1344), el de la ley de inmigración y colonización de 1876 (S 1876:592 y 596), y el de la ley 954 que posibilitó la campaña del ministro de Guerra general Julio Roca al río Negro. En este último, la comisión redactora del proyecto proponía "compartir entre la Nación y las Provincias limítrofes la tarea civilizatoria de poblar nuestros desiertos" (D 1878 II:283)³. La Nación cedería a las Provincias las tierras más ricas y cercanas a la frontera sur a cambio de que abandonasen sus pretensiones sobre tierras más lejanas; "si es cierto [...] que le[s] quita [a las Provincias] por el sud, también lo es que le[s] da por el norte terrenos más valiosos [...] como una transacción" (D 1878 II:308). El carácter transaccional del acuerdo de 1878 alteraba la ley de Territorios Nacionales de 1862 pero obtenía la sanción de una ley necesaria para el Ejecutivo (Allende 1980:10).

Al presentar el proyecto en el Senado, Sarmiento consideró "muy aceptable la idea del Gobierno de adjudicar a las provincias fronterizas el territorio accesible a los ferrocarriles y a las vías de comunicación, y de preparar para lo futuro el terreno que se llama nacional y que va a ser conquistado del poder de los salvajes" (S 1878:509). Ceder, en palabras de Roca, o adjudicar, en términos de Sarmiento, eran las acciones que la mayoría oficialista del Congreso proponía, reconociendo así la potestad de la Nación sobre los Territorios nuevos. La delimitación de las nuevas tierras fue motivo de un fuerte debate, cerrado por Sarmiento desde una posición de fuerza, que era lo que en definitiva impondría el Estado nacional: "nadie puede decir 'esto es mío' si no tiene veinte piezas de artillería y un ejército para hacerlo suyo por la conquista" (S 1878:528).

Clausurada de este modo la cuestión, la creación de la Gobernación de la Patagonia en 1878, como una dependencia directa del Poder Ejecutivo Nacional, se resolvió sin debate (D 1878 II:659-660 y S 1878:590-591). Sin embargo, la más calificada bibliografía jurídica sobre el tema consideró a las leyes organizadoras de los territorios y colonias del Chaco (leyes 576 y 686), Chubut (ley 731) y la Patagonia (ley 954) como medidas provisorias, "simples

3-El debate completo en la Cámara de Diputados sobre la cuestión jurisdiccional, en D 1878 II:266-283 y 287-310. La comisión especial presidida por el expresidente Mitre se compuso con varios expertos diputados: Vicente F. López, Álvaro Barros -que días después sería designado primer gobernador de la Patagonia-, Carlos Pellegrini y Olegario V. Andrade.

ensayos" destinados a instalar, en palabras de Lucio V. López de 1902, "un gobierno más militar que civil" (Linares Quintana 1935: 1706-1735⁴; Lenzi 1939:34-35), y más recientemente se ha considerado a la ley 954 de 1878 una solución oportuna para territorios "en peligro de pérdida" pero transitoria (Arguindeguy 1999:3-4). La nacionalización de los nuevos territorios formaría parte del fuerte impulso centralizador que imprimió el roquismo triunfante en 1880 al Gobierno nacional, tanto en el sentido geográfico como en el de concentrar poder en el Ejecutivo (Gallo 2000:513-514; Segovia 2000:110).

Durante la conquista del territorio pampeano-patagónico y hasta 1884 el discurso político sobre los nuevos Territorios insistió en la necesidad de crear en ellos, en un plazo relativamente corto, nuevos Estados federales (S 1880:426; D 1881 V:1394 y 1402; S 1882:10). Al discutirse la creación de un cuerpo de Gendarmería para la Patagonia (D 1882 II:200-226 y S 1882:784-794) emergió la cuestión de si se consideraba al nuevo Territorio una gobernación militar o civil. Las opiniones se mostraron divididas pero la Gendarmería se creó, sustrayendo la seguridad territorial a la órbita del Ejército y delegándola en manos de unos gobernadores que de todos modos fueron, hasta fines del siglo, todos militares.

En síntesis, podemos decir que los nuevos territorios fueron concebidos como *dependencias centralizadas del Ejecutivo nacional*, mediante una transacción con las provincias limítrofes con la frontera sur y en razón de la potencialidad exclusiva del Estado federal para operar en ellos la nacionalización. Esto, y su condición de espacios recién conquistados y a defender, supuso un alto grado de *presencia militar* en la Patagonia.

2. El proyecto nacionalizador de la ley 1.532

En 1883 el presidente Roca insistía en la necesidad de una ley de Territorios Nacionales que los delimitara, estableciera su forma de administración y permitiera su conversión en "Estados autónomos" (S 1883:IX). Inmediatamente envió el proyecto de ley cuyo tratamiento se demoró hasta fines del año siguiente. Del debate del proyecto y, finalmente, del texto de la ley 1.532 de Territorios Nacionales, surgen con claridad los cuatro medios elegidos para lograr la nacionalización de los nuevos espacios: la formación provi-

4-Linares Quintana cita a su vez a Lucio V. López (1902), *Derecho administrativo argentino*. Buenos Aires, s/ed, p. 178 y a Manuel A. Montes de Oca (1919), "Antecedentes del dominio territorial argentino y de la formación de provincias y gobernaciones", en: *El Monitor de la Educación Común* (Buenos Aires), 557, p. 98.

soria de unos Territorios destinados a una pronta provincialización, una presencia preeminente y activa del Estado nacional en ellos, la vinculación entre los Territorios y el Congreso de la Nación mediante *delegados sin voto* (instrumento finalmente desechado) y el nombramiento, con acuerdo senatorial, de gobernadores con amplios poderes.

Recogiendo el pensamiento generado en años anteriores y vigente en el momento, el proyecto oficial proponía generar progresivamente nuevos Estados Provinciales según el modelo de la *Ordinance of the Government of the United States' Territory of the Northwest of the Ohio River* de 1784 (D 1884 I:1068). En los Territorios provisorios, los municipios serían la escuela de vida democrática, mediante la práctica de un "sistema representativo republicano [...] un tanto restringido por un mecanismo más simplificado, pero no por eso menos eficaz" (D 1884 I:1070).⁵ Ese sistema republicano restringido consistiría en un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado pero "perfectamente controlado en sus actos" por una Legislatura territorial y contenido por los poderes locales; una Justicia de Paz removable por los Concejos municipales, una Justicia Letrada apelable ante la Corte Suprema, y una Legislatura formada cuando cada Territorio llegase a los treinta mil habitantes (D 1884 I:1069). Este diseño institucional resulta coherente con una política roquista que Botana caracteriza acertadamente como *evolucionista*, en tanto se confiaba en que el cambio institucional resultaría de "una lenta decantación de usos y costumbres". Así surgió, "con decidido ánimo unificante, el perfil de un Estado centralista de carácter mixto, unitario en los territorios nacionales y federal en las provincias" (Botana 2000:55).

Al hacer hincapié en que era el Estado nacional el único habilitado para crear y dotar institucionalmente a los nuevos Territorios, al mismo tiempo que impugnaba las pretensiones territoriales de algunas viejas Provincias, como Mendoza y San Luis, y recurriendo otra vez al ejemplo estadounidense, el diputado Nicolás Calvo abonaba la idea de que los Territorios requerirían de una presencia activa del Estado que los preparase para la autonomía. De este modo, el veterano legislador prefiguraba uno de los motivos de la autocritica que los sectores dirigentes emprenderían veinte años después: hasta los primeros años del siglo XX, la Nación no se mostró capaz de o dispuesta a emprender con fuerza propia la nacionalización de los Territorios, abandonando ese proceso al fracaso.

5-Acerca de la necesidad de un gobierno civil para los Territorios, véanse también otras opiniones de los diputados Cárcano (D 1884 I:1075), Nicolás Calvo (D 1884 I:1081-1082) y Balsa (D 1884 I:1200).

La percepción generalizada de que sólo la Nación contaba con la potencialidad político-administrativa para incorporar los nuevos espacios –esa misma convicción que en términos tan crudos había expuesto Sarmiento en 1878– quedó instalada a partir de una discusión sobre las posibilidades y lo efectivamente realizado hasta entonces por las Provincias en tierras fronterizas. Mientras que para unos las Provincias habían constituido verdaderas –aunque muy lentas– avanzadas pobladoras, y la Nación se había limitado a enajenar grandes extensiones de tierra en la Pampa, otros subrayaban la pobreza de recursos provinciales para emprender la obra de progreso que se esperaba. Como señalaba el ministro del Interior:

“¿Para qué va la acción nacional a las provincias? Va para llevar los ferrocarriles, para habilitar los puertos, para asegurar las fronteras [...]

“[...] son las armas de la Nación las que han conquistado esos territorios [...]. Son los recursos de la Nación los que llevan los ferrocarriles” (D 1884 I:1105 y 1119).

En sucesivas memorias del Ministerio del Interior, Bernardo de Irigoyen había sostenido, por esos años, la necesidad de políticas activas desde el Estado para la colonización y la realización de obras públicas en la Patagonia (Irigoyen 1881:XII-XV; 1882:XXI y XLII; 1883:XXIV-XXV y XLI). De modo que el argumento definitivo del progreso y de la potencialidad económica de la Nación se impuso por sobre la consideración de la buena doctrina constitucional federal en cuanto ésta amparaba los reclamos de los Estados provinciales. La opinión del diputado Puebla sobre la acción estatal en la Pampa, que se limitaba a vender tierras en grandes fracciones sin asegurar su incorporación a la vida social y económica del país, resultó premonitrice y constituyó otro de los elementos que veinte años después serviría para la evaluación de la nacionalización fallida de la Pampa y la Patagonia.

La necesidad de preparar a los nuevos Territorios para su pronta provincialización fundaba también el proyecto de asignarles delegados con voz pero sin voto ante el Congreso de la Nación. Sin embargo, esa iniciativa basada en la experiencia estadounidense y en el derecho constitucional de representación que amparaba a los ciudadanos de los Territorios fue rechazada por inconstitucional, híbrida e innecesaria a los ojos de la mayoría de los legisladores nacionales (D 1884 I:1212-1217; S 1884:763). Se cercenaba así a los Territorios uno de los componentes elementales del ordenamiento constitucional –el régimen representativo– como resultado de las contradicciones internas de un proyecto político-administrativo que propugnaba en el discurso pero limitaba al mismo tiempo en la práctica la construcción de la República. En realidad, los sectores dirigentes de entonces no parecían tener mayores dificultades en

postergar o lisa y llanamente suprimir los derechos políticos de los habitantes de los Territorios.

También fue objeto de discusión el carácter de los gobernadores territorianos. Mientras el proyecto de ley señalaba que los nombraría el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado, varios senadores y diputados atacaron la necesidad del acuerdo, considerando al gobernador un empleado administrativo más. Aunque las posiciones en torno del tema se mostraron divididas aún dentro del oficialismo roquista (D 1884 I:1198-1200; S 1884:751-757), la sanción resultó coherente con el proyecto de unos Territorios preparatorios para la autonomía a mediano plazo, considerándose al gobernador "el primer funcionario de un territorio que está llamado a ser provincia, y que desde luego es una repartición completamente independiente del Poder Ejecutivo Nacional" (S 1884:751).

3. El proceso de nacionalización, 1884-1904

En el proceso de las dos décadas siguientes a 1884, el desempeño del marco legal creado con la ley 1.532 resultó fuertemente insatisfactorio para el desarrollo de los Territorios Nacionales. Si bien se mantuvo vigente el propósito de crear nuevos Estados Provinciales -propósito programático enunciado fundamentalmente en los mensajes presidenciales de las dos gestiones del presidente Roca (1880-1886 y 1898-1904)- la lentitud con que se acercaban los objetivos parciales de institucionalización y la ineficacia de la administración territorialiana revelaban que el proceso demoraría mucho más de lo previsto.

Los mensajes presidenciales del primer período de Roca y del de Miguel Juárez Celman (1886-1890) reiteran el propósito de erigir nuevas Provincias (S 1885:9; S 1886:76; S 1888:15), pero son muy pobres sus aportes en materia de proyectos de desarrollo que posibilitaran el crecimiento institucional. Lo mismo podemos decir luego de reemplazado Juárez por su vicepresidente Carlos Pellegrini (1890-1892), con Roca como ministro del Interior (S 1892:12; Roca 1891:36). Luis Sáenz Peña (1892-1895) fue el primer presidente en advertir la necesidad de una reforma estructural de los Territorios que atendiera a su diversidad, para que "puedan, cuanto antes, aumentar el número de nuestras provincias" (S 1893:14). Sin embargo, aunque propuso un amplio plan de acción estatal, no parecía prever, en ese marco, la provincialización. En la ensoñación positivista que acompaña al proyecto del ferrocarril Bahía Blanca-Neuquén, la institucionalización aparece subordinada, en todo caso, a una serie de elementos previos de progreso material que no se veían lejanos pero que tampoco formaban parte del proyecto presentado: "No está, pues, lejano el día en que

veamos transformarse esos inmensos desiertos, en que *pueden crearse ocho provincias*" (S 1895:719). A partir de mediados de la década de 1890 parece haber influido en el discurso oficial la situación de conflicto potencial con Chile para que la cuestión de la provincialización de los Territorios pasara a segundo plano. El presidente José E. Uriburu (1895-1898) mencionó una sola vez a las gobernaciones "que muy pronto llegarán a ser provincias argentinas" (S 1897:8-9). Sobre el final de su período se discutió en el Congreso la idea oficial de colocar a los Territorios Nacionales bajo la dependencia del nuevo Ministerio de Agricultura, pasando a considerarlos meras dependencias administrativas para la colonización interna (D 1898 I:460).

Sin duda, quien retomó la idea de dar autonomía provincial a los Territorios, una vez superado el conflicto limítrofe, fue el presidente Roca (1898-1904) en su segundo período de gobierno. En el marco de la mirada crítica de entonces hacia una política patagónica excesivamente liberal, Roca observaba que los Territorios "adelantan en medio de las dificultades", entre ellas "la notoria deficiencia de su ley orgánica" para una realidad "que requiere el poderoso auxilio de la Nación, a fin de que los territorios puedan completar cuanto antes su evolución y *llegar a ser en definitiva nuevas entidades políticas independientes*, de acuerdo con los propósitos de la Constitución" (S 1902:5). Aunque en el más alto nivel del discurso político el propósito parecía continuar vigente, en la realidad, como veremos, el régimen oligárquico clausuraba las vías de acción institucional que pudieran desembocar en prácticas democráticas más extensas (por la inclusión de los Territorios) y más profundas (en el nivel municipal).

Durante el período 1884-1904 se realizaron reformas menores en el diseño institucional de los Territorios, orientadas a mejorar un gobierno afectado por la excesiva centralización en el Poder Ejecutivo Nacional y por los conflictos de poderes entre unos funcionarios demasiado aislados de cualquier instancia superior de control. Se terminaron de instalar las Gobernaciones en 1885 pero sin dotar a todas del Juzgado correspondiente, lo que motivó una dura crítica de Nicolás Calvo, que las consideraba convertidas en "cacicazgos [...] bajo la administración militar" (D 1885 II:714). Si bien no se las consideraba formalmente gobernaciones militares, el perfil profesional de los gobernadores y su estilo de gestión fortalecían esa impresión (Caterina 2000:158). En 1890, y a iniciativa del diputado radical Víctor M. Molina, el Congreso precisó las atribuciones de las municipalidades y las dotó de rentas propias (D 1890:576-579; S 1890:296-297). Una década después se tendería, como veremos, a restringir la autonomía municipal. Se reordenaron las competencias de secretarios, escribanos y jueces, atendiendo a la realidad de la carencia de funcionarios idóneos

(S 1889:275-277; D 1889 II:848-849; D 1890:576-579; S 1890:296-297; D 1895 I:93-96; S 1895:193-195; D 1895 II:1009; S 1896:540 y 605-606). El mismo motivo, reflejado en una serie de irregularidades registradas en el Juzgado de la Gobernación del Neuquén, llevó a introducir la periodicidad de los jueces en el cargo –cuatro años- y su sujeción a juicio por jurados especiales (S 1897:16; D 1897 I:723 y 858-859; S 1898:21)⁶.

La necesidad de un Código Rural para los Territorios, que legislara sobre los recursos y actividades rurales no contemplados en la ley 1.532, había sido advertida por el Poder Ejecutivo en 1887, cuando éste propuso, a pedido del gobernador del Territorio de La Pampa Central, aplicar provisoriamente el Código de la Provincia de Buenos Aires (S 1887:841; Martín 1980:166⁷). Pero la vida rural territorialiana parece haber quedado librada al poder discrecional de los gobernadores. En 1891 se encomendó la redacción de un Código Rural para los Territorios al diputado y jurista radical Víctor Molina (Martín 1980:169), cuyo proyecto obtuvo tratamiento parlamentario en 1893. En la Cámara de Diputados fue aprobado a libro cerrado, como era de uso tratándose de un código. Igual sanción *ad experimentum* obtuvo en el Senado más de un año después, y entró en vigencia a fines de 1895 (D 1893 I:24-37; S 1894:275-281; Martín 1980:174-180; D 1895 I:204). La dotación institucional de los Territorios se completó organizando el registro civil, a cargo de los jueces de paz y de comisionados especiales (D 1898 I:648-650). También se establecieron en las capitales territorianas registros de propiedades, embargos, hipotecas e inhibiciones (S 1901:407-409). Varios años antes el gobernador del Neuquén había solicitado la creación de una oficina de registros en el Territorio (Rawson 1895:69).

Si en el plano del diseño institucional solamente podemos constatar el lento transcurrir evolutivo de las incipientes sociedades repobladoras de la Patagonia, en el registro del discurso gubernamental se distinguen más claramente los lineamientos políticos que guiaban el proceso de nacionalización. Mientras el Ministerio del Interior fue ejercido por Bernardo de Irigoyen, su discurso –contradiendo el evolucionismo político del presidente Roca- se caracterizó por una fuerte iniciativa a favor de políticas estatales activas de colo-

6-Ygobone (1986:321) afirma erróneamente que esta reforma afectó la forma republicana de gobierno, porque confunde la inamovilidad de los jueces -la parte- con la República -el todo-.

7-La autora, citando en pp. 168-169 a Carlos M. Storni (1973) "Las disposiciones de los códigos rurales en materia laboral y sus raíces históricas", en: *Revista de Historia del Derecho* (Buenos Aires), 1, pp. 194ss., señala que Santa Fe, Catamarca, Tucumán, Mendoza, Salta, Córdoba y posteriormente otras provincias, contaban con Códigos Rurales fundados en el modelo del Código bonaerense redactado en 1865 por Valentín Alsina.

nización en los Territorios: obras de vialidad, fundación y delineación de colonias agrícolas oficiales, auxilio a los inmigrantes (Irigoyen 1882:XII-XV; 1883:XXI; 1884:XXIV y XLI). Sus propuestas contenían una crítica clara y explícita a la política de la "inmigración espontánea". Sin embargo, sus sucesores Eduardo Wilde –bajo la presidencia de Miguel Juárez Celman-, el mismo Roca y José V. Zapata, optaron por el más liberal *laissez faire* que se impondría como tono general de la época (Wilde 1887:103; 1888:291 y 293): "era peligroso confiar en procedimientos o sistemas artificiales, para improvisar o forzar hechos y evoluciones que tienen sus leyes" (Roca 1891:13)... "la mejor solución de los problemas que se refieren a la población y engrandecimiento del país, se hallará en la acción sucesiva del tiempo y en la libre asociación de las fuerzas individuales" (Zapata 1892:131). Una reversión parcial de esta tendencia se notaría recién en la segunda administración presidencial de Roca, en el contexto del reformismo finisecular.

En diversos pasajes de los debates parlamentarios emerge la idea de que el Estado nacional no estaba haciendo lo necesario por los Territorios, defraudando así la expectativa con que, en 1884, se los había confiado, con sentido centralista, al poderoso "brazo de la Nación" (D 1889 II:37; 234). En plena crisis de 1890, el presidente Juárez Celman lamentaba que los Territorios "no entran de lleno en las vías de un progreso más rápido a causa principalmente de la falta de vías de comunicación y por la escasez de recursos que tiene asignados el presupuesto para su servicio y desenvolvimiento" (S 1890:10). Superada la crisis de esos años, el presidente Sáenz Peña desplegó en el Congreso un mensaje reformista que, aunque ignoraba la posibilidad de crear nuevas provincias, incluía la dotación de vías y medios de comunicación y oficinas públicas para los Territorios (S 1894:11). Durante la administración Uriburu, la creciente necesidad de acción estatal (S 1895:11) adquirió, como ya señalamos, el nuevo sentido de afirmar la posesión argentina del espacio frente a las pretensiones de Chile. Esta acción afirmativa comprendía un "control severo" de los servicios administrativos, la realización de diversas obras públicas como el ferrocarril Bahía Blanca-Neuquén y el camino General Acha-Chos Malal –destinados al rápido traslado de tropas hacia la cordillera-, la reforma de la legislación vigente y la colonización penal (S 1896:3, 7-8 y 14), en consonancia con lo que por entonces comenzaban a reclamar enérgicamente los gobernadores territorianos. Sin embargo, según el mismo presidente, "la acción de los poderes públicos" se destacaba por "la *liberalidad* con que se les permite desenvolver su acción administrativa [...] libres los funcionarios de un mecanismo legislativo tan complicado" como las Legislaturas territorianas nunca creadas, y se centraba en "la *seguridad y garantías generales*" (S 1898:13-14). Como en otros campos, fue el

presidente Roca quien expresó en 1902 que los Territorios seguían experimentando una realidad *"que requiere el poderoso auxilio de la Nación"* (S 1902:5).

Una de las razones en que los poderes nacionales fundamentaban su escaso alcance en los Territorios era la falta de información. El rechazo legislativo de la figura de los delegados territorianos ante el Congreso había dejado al gobierno sin interlocutores directos que les transmitieran las necesidades de los Territorios y agilizaran la acción estatal en ellos. La necesidad de contar con algún tipo de mediación política se hacía sentir. En algunas oportunidades, el régimen oligárquico supo encontrar una suerte de representantes informales en los que serían los incipientes empresarios, comerciantes o terratenientes de la Patagonia. En 1889, por ejemplo, el Congreso subvencionó con quince mil pesos a la comisión municipal de General Roca (Río Negro) para edificar una escuela, un templo y un canal de riego. El senador Doncel transmitía el pedido *"manifestado por varios vecinos importantes de aquella localidad, algunos que desempeñan allí funciones públicas [...] y teniendo presente que los territorios nacionales no cuentan con representantes en esta Cámara"* (S 1889:380-381). Al año siguiente, una iniciativa del diputado Lucio V. Mansilla para dotar a cada Territorio de un delegado anual ante la Cámara de Diputados, no encontró eco (D 1890:455).

Superada la crisis política y económica de 1890 y sus consecuencias, comenzaron a emerger algunos proyectos interesantes relacionados con el desarrollo de la Patagonia. La carencia de vías adecuadas de comunicación hacia y en los Territorios del sur es uno de los temas de referencia constante desde el momento mismo de las expediciones militares de conquista, tanto en el discurso político central como en los informes y memorias de las autoridades territorianas, fundamentalmente los de los primeros gobernadores del Neuquén (Berreaute 1889:298-301; Zapata 1892:262-266; Quintana 1894:86, 88 y 91; Zorrilla 1895:48; Rawson 1895:44-47 y 66; Rawson 1896:454-457 y 485-488; Yofre 1899:25; Olmos 1900:241-242 y 250; Olmos 1901:170-172)⁸. Sin embargo, más allá de alguna iniciativa aislada como la que dio origen a la construcción de varios puentes mediante la ley 2.452 de 1889 (S 1889:31), la acción estatal se limitaba a constatar penurias y declarar necesidades. La política ferroviaria excesivamente liberal de la década de 1880 no dio resultados concretos en la Patagonia, dado que la gran cantidad de ideas y proyectos estaban motivados más por la especulación financiera que por un interés inversor

8-Ver también Archivo Histórico Provincial (Neuquén) [en adelante: AHPN], Libro copiadore 1, nota 2 (Olascoaga a Irigoyen, Buenos Aires 10/12/1884) pp. 12-14 y 18; nota 129 (Olascoaga a Wilde, Norquén diciembre de 1886) pp. 209-211.

genuino⁹.

El proyecto de ferrocarril al Neuquén, en este contexto, constituyó un primer proyecto de desarrollo particular para la Patagonia Norte (Fulvi 1983:15-16). Las ensoñaciones industrialistas que acompañaron su debate (D 1895 II:249-253; S 1895:719)¹⁰ son suficientemente expresivas de las expectativas de progreso que se depositaban en el negocio. Pero el impulso decisivo para la obra parece haber provenido también de consideraciones estratégicas, frente a la conflictiva relación con Chile¹¹.

En 1897, la buena experiencia del Ferrocarril del Sud y las ideas de un "plan general" cristalizaron en "un plan de población y explotación de los territorios" que comenzaría con la inversión de cien mil pesos en estudios para el trazado de una red de ferrocarriles y canales en Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz, tomando como referencias existentes los puertos y el ferrocarril

9-Además del conocido proyecto de Olascoaga de trazar un ferrocarril paralelo a los Andes, desde Mendoza hasta el Neuquén, se mencionan otros: S 1883:118 (de Carmen de Patagones a Gral. Roca, Río Negro); S 1884:611 (del valle del Chubut al golfo Nuevo, Chubut); D 1885 I:21-23 (del puerto de San Antonio, Río Negro, a Chile por el paso de Antuco, en el norte del Neuquén, y de Bahía Blanca a San Rafael y Mendoza); S 1886:528-540, 543-546, 638-639 y 778-779, D 1886 II:826-842, S 1887:892-897, D 1887 II:905-909 (de Buenos Aires a Yumbel, Chile, por Gral. Acha y el paso de Antuco); D 1887 II:69-75 y 98-105 (de Buenos Aires al Neuquén por Puán y Gral. Roca); D 1888 II:509, 527-530 y 560-561, S 1888:823-827 y 874-875, S 1889:67, D 1887 I:389, S 1891:538-541 y 582-585 (de Carmen de Patagones a Villa María, Córdoba); S 1889:381-398, 402-405 y 589-590, D 1889 II:220-223 (de San Rafael, Mendoza, a Ñorquín, Neuquén); S 1889:475-494 (de Córdoba a Neuquén y de Neuquén al puerto San Antonio, Río Negro); S 1889:517-519 (de Bahía Blanca al Nahuel Huapi y a Chile); D 1889 II:22 y 33-38, S 1889:607-611 (de la bahía San Blas, Buenos Aires, al Nahuel Huapi por el Neuquén, rechazado por el Senado); D 1895 II:195 (de Bahía Blanca a Chos Malal, proyecto retirado por los solicitantes, Mc Phail y Cía., para permitir el contrato del Ferrocarril del Sud Bahía Blanca-Neuquén, por "necesidades de la defensa nacional"). En este cúmulo de proyectos también surgió tempranamente la idea del ferrocarril Bahía Blanca-Neuquén: D 1884 I:227-229. Como se puede ver, la mayoría de los proyectos fueron tratados durante el período presidencial de Juárez Celman (1886-1890), en una verdadera fiebre de concesiones ferroviarias garantidas por el Estado y aprobadas, muchas veces, sin debate, hasta que la crisis fiscal obligó al Congreso a suspender y reglamentar para el futuro las garantías estatales (S 1890:6, 232-251 y 264-276; D 1891 II:556-585, 620-626 y 634-635; S 1891:1098-1101) y a investigar a los "ferrocarriles garantidos". Ver también S 1892:12. Ladaga 1974:437-446 reseña las concesiones de la época y considera también varios subperíodos marcados por la política privatizadora de Juárez Celman, por la reacción antiprivatista de 1891 y por un nuevo panorama optimista bajo Roca y desde 1900, panorama que sin embargo no habría producido una intervención estatal concreta, excepto -coincidimos- en el caso del ferrocarril al Neuquén y en razón de la tensión con Chile.

10-El debate completo de la ley 3.344 aprobatoria del contrato con el Ferrocarril del Sud ocupa D 1895 II:247-265, 614-626, 980-994, S 1895:717-748 y 1021-1027.

11-*Origen y desarrollo de los ferrocarriles argentinos*, (1946), Buenos Aires, pp. 129-131, citado en Ferrari 1980:680.

Bahía Blanca-Neuquén.¹² Más allá de la eficacia concreta de la ley 3.658 –que no la tuvo-, resulta interesante constatar la nueva conciencia que refleja el debate parlamentario: había unos territorios con recursos abundantes y diversos cuya explotación requería ser planificada mediante la acción positiva del Estado.

Al inaugurar el Congreso de 1899, el presidente Roca dio cuenta de su viaje a la Patagonia con motivo de la reunión con su par chileno Federico Errázuriz Echaurren en el “abrazo del Estrecho”, que alejó la perspectiva de una guerra “que habría sido una vergüenza para la América y un escándalo para el mundo” (S 1899:5). La presencia personal del presidente le permitió apreciar en la Patagonia misma “sus condiciones y necesidades. Recoger las observaciones y reclamos de los más antiguos vecinos”, fiel al estilo oligárquico que prefería el roce con la *sanior pars* antes que el establecimiento de formas democráticas y orgánicas de representación¹³. Al final de su mensaje, el presidente anunciaba: “no tardaremos en celebrar la inauguración del [ferrocarril] que arranca de Bahía Blanca y termina al occidente de la confluencia del Limay con el Neuquén” (S 1899:11). La ceremonia de inauguración, sin embargo, se vería frustrada por un fenómeno natural llamado a cambiar la historia del norte de la Patagonia: la gran inundación de 1899. La creciente del río Negro, que barrió con casi todas las poblaciones establecidas en el valle durante el siglo que terminaba, causó un fuerte impacto en la opinión pública, reflejado en el discurso político. Mientras el Congreso brindaba sucesivas e incondicionales ayudas económicas a los damnificados no sólo de Río Negro sino también del Neuquén, Chubut y Santa Cruz (D 1899 I:162-163, 542-543, 633-637 y 643-644; S 1899:146, 303-304, 485-486 y 491-492), la catástrofe hacía que algunos legisladores dudaran de la viabilidad del desarrollo patagónico (D 1899 I:633).

Coincidimos en identificar una “coyuntura de fin de siglo” a partir de la cual el Territorio rionegrino habría comenzado a integrarse efectivamente en el sistema nacional (Fulvi 1983:13-17). Entre otros elementos de cambio en 1898 y 1899, Fulvi menciona la designación de Eugenio Tello, primer gobernador civil del Río Negro, la inauguración del Ferrocarril del Sur de Bahía Blanca a la

12-El debate completo de la ley 3.658, en D 1897 I:688-690 y II:165-176 y 504-505; S 1897:526-534 y 548. La carencia de un “plan general” de infraestructura en la etapa de la formación del Estado es señalada también por la bibliografía: Segovia 2000:121 explica que por entonces se dio una legislación desordenada y sin programa en materia de inmigración, tierras y obras públicas, funcional a los intereses económicos dominantes, provocando que a menudo los ferrocarriles compitieran con ríos y caminos.

13-Vecinos “caracterizados” que, por otra parte, asumían generalmente la representación de la ciudadanía en los Concejos Municipales incipientes (Kircher 2001:29-32).

Confluencia y la gran inundación de 1899, coincidente con los primeros trabajos e informes del ingeniero César Cipolletti sobre la cuenca del Negro y sus posibilidades de irrigación. La inundación, "desafío [...] recogido y asumido" (Fulvi 1983:17) por los dirigentes nacionales, vendría a sumarse así a la clara percepción de los problemas patagónicos por parte del presidente Roca para producir una nueva iniciativa que marca el giro histórico de esos años en la política hacia los Territorios Nacionales. En referencia al Neuquén, podemos mencionar como hito clave para su proceso de integración en la Nación el traslado de su capital, de Chos Malal a la Confluencia, su emplazamiento actual, en 1904.

El reformismo finisecular y la nueva conciencia acerca de la potencialidad de los Territorios generaron incluso, en uno de los integrantes más lúcidos de la oligarquía gobernante, una iniciativa que suponía un audaz salto adelante: revisión de los límites jurisdiccionales y provincialización del sector más desarrollado de la Pampa y la Patagonia Norte. En 1900, el senador y expresidente Pellegrini presentó un proyecto destinado a transformar en Estado Provincial al Territorio de La Pampa, solucionando al mismo tiempo el problema de su mediterraneidad al asignarle como capital el puerto bonaerense de Bahía Blanca (S 1900:38). En realidad, Pellegrini retomaba una vieja idea de Sarmiento, planteada en la década de 1850.¹⁴ En el debate de 1878 de la ley de campaña "al desierto", Sarmiento había considerado también que se debía formar una nueva provincia con capital-puerto en Bahía Blanca (S 1878:509). Replanteada en 1900, la idea tenía el mérito agregado de poner en funcionamiento los mecanismos de provincialización previstos en la ley 1.532, estableciendo al mismo tiempo un precedente de flexibilidad en el diseño territorial de los nuevos Estados que podría haber sido ampliamente positivo si se hubiera aplicado en el resto de la Patagonia. Esta tarea de rediseño fue asumida por el Senado, que completó la propuesta de Pellegrini incorporando al Territorio del Río Negro el extremo sur de Buenos Aires e instalando su capital en Carmen de Patagones, y sumando el Alto Valle del Río Negro a un Territorio del Neuquén que tendría, desde entonces, su capital en General Roca.

Los fundamentos generales expuestos por Pellegrini (S 1900:56-60) contenían elementos interesantes de lo que podríamos considerar una teoría embrionaria del desarrollo a partir de polos de crecimiento, décadas antes de François Perroux y los planificadores franceses. La idea de colonizar a partir de

14-Domingo Faustino SARMIENTO, Argirópolis, en *Obras Completas*, XIII:94-100. Otros artículos en la misma línea: OO.CC. XXIII:334 y 337, "Se tu segui tu stella, non puoi fallire a glorioso porto (Dante)", *El Nacional* (Buenos Aires), 26 de enero de 1856.

centros de consumo e intercambio había sido expresada, a su vez, años antes por Nicolás Calvo (D 1882 II:804-805 y 827) y por el primer gobernador de la Patagonia (Barros 1881:695-697 y 701-702; 1882:31-32). De acuerdo con la necesidad de reorientar hacia el Atlántico los flujos económicos, se trasladaba la capital del Neuquén al poblado que por entonces funcionaba como centro de distribución de toda el área entre la demasiado lejana Chos Malal y el Nahuel Huapi: General Roca. El proyecto fue sancionado sin cuestionamientos por el Senado, pero nunca tratado por la Cámara de Diputados. Frente a la flexibilidad propugnada, se imponía una rigidez territorial e institucional que retrasaría por décadas la formación de nuevos Estados federales en el sur de la República. La frustración del proyecto Pellegrini se transformó así en paradigma de la incapacidad del régimen oligárquico para ser consecuente con los propósitos proclamados.

4. La evaluación del fracaso

Desde la coyuntura misma de la crisis de 1890, imbricada en el diagnóstico de la corrupción del régimen oligárquico y del unitarismo encubierto en él, emerge la idea de que la política nacional hacia los Territorios tal como se la había formulado en 1884, orientada hacia un rápido crecimiento y la pronta creación de nuevas Provincias, había resultado fallida. La crítica se centraba en dos temas: el régimen de enajenación de la tierra pública y el funcionamiento administrativo de las Gobernaciones.

"Yo denuncio el completo abandono, puede decirse, de todos los Territorios Nacionales [...] por la ausencia absoluta de conocimientos respecto de esos territorios" (D 1892 I:726), apuntaba el ministro del Interior José V. Zapata en relación con la cuestión de las tierras públicas. "Nosotros estamos enfundando el territorio [...]; estamos fomentando los latifundios" (D 1896 I:101-104) denunciaba el diputado Eleodoro Lobos, al proponer una nueva ley general de tierras y colonias que llegaría recién en 1902. El tema también motivó permanentes quejas de los gobernadores territorianos, que —para el caso de Río Negro y Neuquén— criticaban fuertemente la existencia de latifundios especulativos creados por la legislación vigente y expresaban la necesidad de vender fracciones pequeñas, a precios bajos y en plazos cómodos, a los pobladores mayoritariamente chilenos que trabajaban efectivamente la tierra (Berreaute 1889:294-297; Rawson 1895:72 y 1899:163-164; Olmos 1900:236-237 y 1901:185-186; Tello 1900:272 y 1901:263).

Los proyectos de vías de comunicación centrados en los ferrocarriles e identificados pocos años antes como la clave para el desarrollo de la Patagonia

también cayeron bajo la implacable mirada crítica del nuevo siglo. En 1903, el senador José Figueroa Alcorta dudaba de que la sola presencia del ferrocarril alcanzara para poblar, advirtiendo que las empresas ferroviarias respondían a intereses privados y no públicos (S 1903:383). Unas semanas después, el Poder Ejecutivo presentaba un proyecto general de puentes y caminos en todo el país; que según el senador Maciá tendía a complementar los ferrocarriles y las vías fluviales, y hacía no sólo a la "vialidad" sino a la "viabilidad" del país (S 1903:686).

El discurso del presidente Roca en su segundo período de gobierno fue crítico respecto del rol desempeñado hasta entonces por el Estado nacional en los Territorios, y en particular respecto del sistema administrativo ideado en 1884, que ya consideraba caduco. Sin llegar a considerar a Roca "el primer estadista argentino que tuvo la visión exacta de la importancia y del porvenir de la Patagonia" (Sarobe 1935:97-98), debemos reconocer en el líder del régimen un fuerte pragmatismo. Lo cierto es que a la vuelta de su gira patagónica de 1899, el presidente constataba al mismo tiempo los límites y las posibilidades de la región:

"Aquellos apartados territorios, [...] denunciando el error o la esterilidad de los sistemas y medios ensayados hasta hoy, reúnen, sin embargo, todos los elementos que se requieren para hacer la fortuna de los estados. Tierras fértiles, inmejorables para la agricultura y la ganadería; bosques naturales, de excelentes maderas; grandes riquezas minerales; caza y pesca abundantes; nada falta para llamar a esas regiones una población laboriosa, sino *leyes inspiradas en su situación y exigencias reales, vías de comunicación* que las pongan en contacto con las costas marítimas, y *una distribución conveniente de la tierra pública*, que debe ser ofrecida y acordada, en el mismo territorio, sólo a los que vayan a poblarla y explotarla por sí mismos.

"[...]

"Dos reformas importantes son necesarias para alcanzar esos fines o concurrir a ellos: *la de la ley de tierras públicas*, proyectada desde hace tiempo, y *la que organiza los Territorios Nacionales*. La primera para corregir *un sistema defectuoso, que ha entregado la tierra, en vastas extensiones, a esa especulación que se cifra en el sacrificio ajeno*, y nada o muy poco ha hecho en el sentido de la colonización. La segunda, para dotar a las gobernaciones de medios más eficaces de acción, concentrando en ellas diversas facultades que otros funcionarios desempeñan hoy con *resultados generalmente negativos*." (S 1899:5-7; bastardillas mías)¹⁵

15-Según Lenzi (1939:147) en la Convención Nacional Constituyente de 1898 se había vuelto a plantear la necesidad de dotar de representación parlamentaria al pueblo de los Territorios

Al año siguiente, Roca volvía a reclamar una reforma administrativa:

"La ley que organiza los Territorios Nacionales, muy oportuna en la época en que fue dictada, *no responde ya a las exigencias de la actualidad*. Aquellos han ganado en población y riquezas [...]. La forma en que están organizados actualmente esos territorios, [...] *no puede ser más deficiente y embrionaria*." (S 1900:7-8).

Ideas parecidas aparecen expuestas en los mensajes presidenciales de 1903 y 1904 (S 1903:6-7; S 1904:12).

Las críticas a la permanencia de una legislación que había nacido provisoria atraviesan toda la primera mitad del siglo XX. Se considera a la ley 1.532 una "magnífica obra legislativa" para su tiempo pero incumplida y desnaturalizada porque la Argentina no había logrado incrementar el número de Estados del mismo modo que los Estados Unidos del Norte (Linares Quintana 1935:9-10, 23 y 31). Los Territorios eran, según este jurista, creaciones *ex lege*, provisionales o temporales. También Bielsa¹⁶ los reconoce como creaciones artificiales, extraconstitucionales, meras dependencias administrativas de la Nación. Pocos años después, otro autor consideraba que la razón de tal desfasaje entre el caso argentino y el norteamericano había sido la carencia de espíritu liberal en el ejercicio del gobierno (Amaya 1939:9), mientras que Lenzi afirmaba que el fin esencial fue ejercer el dominio soberano del territorio, propósito logrado pero insuficiente ya hacia fines del siglo XIX. Este mismo autor, desde un punto de vista nacionalista, encontraba a los Territorios históricamente justificables y geográfica y "etnográficamente racionales", llegando al extremo de encontrar sus límites no "artificiales, sino naturales". Esta necesidad política habría justificado inclusive la creación de un régimen colonial interno (Lenzi 1939:64-66). Gadano, ya en 1945, retoma los argumentos de Linares Quintana y Bielsa acerca de la transitoriedad de los Territorios y avanza en su análisis hasta aspectos fiscales y de la administración de la tierra pública interesantes (Gadano 1945:5-7 y 24ss). Desde entonces se han reiterado las dos líneas interpretativas: la nacionalista, que justifica la legislación para los Territorios en función de la imperiosa necesidad de ejercer la soberanía territorial sobre la Patagonia, y otra más crítica, que analiza ese proceso institucional en el marco del proyecto

Nacionales, presumimos que al discutirse la reforma del art. 37 de la Constitución Nacional. San Martino de Dromi (1996:15) confunde lamentablemente este intento con un proyecto de provincialización de los Territorios. Esta autora remite al clásico trabajo de Sarobe (1935:328-329), que en realidad comenta el debate de la Convención de 1898 en términos fuertemente críticos hacia los constituyentes que relegaron al olvido a los ciudadanos territorianos y los privaron una vez más de su derecho inalienable a ser representados.

16-Citado en Lenzi (1939:64).

oligárquico del que sin duda formó parte¹⁷.

5. Los Territorios en el marco de la reforma/contrarreforma política de fin de siglo

Los Territorios también fueron objeto de los afanes reformistas del régimen oligárquico. Pero en lo que a ellos atañe, *estos proyectos fueron orientados a acentuar su carácter de espacios coloniales internos y a cristalizar la estructura de poder vigente* más que a ampliar la República y adaptar sus instituciones a las nuevas demandas sociales.

La concentración de las atribuciones referidas a los Territorios en el Ministerio del Interior respondía a un reclamo persistente de los gobernadores territorianos y a una tendencia favorecida por el Ejecutivo Nacional durante toda la década del '90. En el presupuesto nacional para 1892, se incluyó a las agencias oficiales de Tierras y Colonias, Agricultura e Inmigración en la cartera de Interior, bajo una única dirección y continuando una modalidad iniciada bajo la presidencia de Pellegrini y el ministerio de Roca (Roca 1891:34; Zapata 1892:137-138). Sin embargo del cúmulo de opiniones a favor de la centralización administrativa, durante la corta y agitada presidencia de Luis Sáenz Peña –que en poco más de dos años tuvo ocho ministros de Interior– las áreas referidas a la administración de tierras fiscales, colonias y bosques pasaron al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Esto reanudó los reclamos por volver a centralizar la acción del Estado en las Gobernaciones, y motivó un proyecto de ley de Territorios que sujetaba completamente la administración de los mismos al Ministerio del Interior (Zorrilla 1895:36; Yofre 1900:58; Yofre 1901:17). La dispersión de la autoridad era criticada también desde las gobernaciones, y los proyectos de reforma aplaudidos (Olmos 1901:169-170 y 194;

17-Muestra de la interpretación nacionalista son, en general, los trabajos presentados en los sucesivos congresos de la Academia Nacional de la Historia durante la compleja década de 1970, tales como: Rebollo Paz 1974:83-94; Farías de Foulkes 1977:288; el contradictorio Ygobone 1986:311-322, que tras reproducir las opiniones críticas de Linares Quintana, Bielsa y Lenzi concluye, curiosamente, que: "Las finalidades concurrentes de la ley de 1884 fueron ampliamente alcanzadas, surgieron los territorios, como entidades administrativas de la Nación, con sus límites precisos y gobierno orgánico. En esas porciones jurisdiccionales argentinas, existentes fuera de los lindes de las provincias, se realizaron los fines de la Constitución"; Louro de Ortiz 1980:489-496. En cambio Arguindéguy 1999:6 retoma una postura fuertemente crítica al considerar que los Territorios no constituyeron instituciones por carecer de autonomía política, de desarrollo, de constitución y de gobierno representativo y republicano. También Caterina 2000:157 los considera "un particular sistema de gobierno, a mitad de camino entre una forma republicana de división de poderes y un gobierno militar de frontera".

Tello 1901:314), pero no se logró el acuerdo del Congreso. En el marco del debate de una nueva ley de Ministerios, en 1898, las opiniones se dividieron entre quienes proponían someter a la autoridad de un Ministerio de Agricultura "todo lo que se refiere al gobierno y administración de los Territorios Nacionales" (S 1898:59) y quienes preferían considerarlos "colonias de la nación [...] dependencias directas del gobierno nacional" (D 1898 I:460). El Congreso en ambas cámaras adoptó el segundo criterio, más conservador, sin debatir a fondo la cuestión (S 1898:348-371 y 419-424; D 1898 I:488-499 y 559; D 1898 II:7-14 y 16-18). De este modo, los Territorios quedaron excluidos del nuevo diseño institucional que creaba la cartera de Agricultura y se reafirmó su *status* político de dependencias administrativas.

A la idea de acentuar la dependencia directa de los Territorios respecto del Ejecutivo Nacional se sumaban otras dos. En primer lugar, la de fortalecer el poder local de los gobernadores, poder que, según la interpretación corriente en esos años, se revelaba crecientemente limitado en la misma medida en que aumentaba la complejidad de la vida territorialiana y la ley de 1884 se volvía obsoleta (Berreaute 1889:294-295; Quintana 1894:69; Zorrilla 1895:35). En segundo lugar, la de incrementar la presencia estatal en las regiones más alejadas mediante la creación de oficinas de registro de la propiedad, de registro civil, de ingenieros, de asesorías letradas, de más comisarías, más juzgados, aduanas y receptorías de rentas, escuelas, correos más eficientes y de mayor alcance, etc., y mediante la realización de caminos, puentes, canales de riego, líneas telegráficas e, idealmente, ferrocarriles. Las solicitudes orientadas a expandir el aparato administrativo nacional ocupan buena parte de las memorias de los gobernadores de Neuquén y Río Negro, y a menudo encontraron eco en los informes de los ministros del Interior al Congreso¹⁸ y en los debates parlamentarios. Todas las reparticiones y obras públicas necesarias, según el proyecto de ley de Territorios presentado por la administración Roca en 1900, dependerían del Ministerio del Interior y quedarían bajo la supervisión del gobernador en cada Territorio (Yofre 1901:17-18). Las tres iniciativas señaladas –la centralización de la política de Territorios en el Ministerio del Interior, la concentración del poder territorialiano en los gobernadores y la instalación de

18-Prácticamente toda la documentación estudiada del período está salpicada de solicitudes y reclamos de este tipo. Fundamentalmente, ver Berreaute 1889:291-294 y 300-305; Rawson 1895:44-47, 50-53, 67, 69, 78, 1896:453-458 y 474, y 1899:187-188; Bernal 1895:98-102 y 123-124, y 1896:495-507 y 519-520; Tello 1899:209 y 1901:272 y 277; Olmos 1900:232, 241, 250-252, 255, 263, y 1901:171-175 y 187-191; Wilde 1887:109; Pacheco 1889:90-96, 188-189, 283-290, 305-306; Zapata 1892:262-266; Quintana 1894:86-91; Zorrilla 1895:48; Yofre 1899:24-25 y 1901:55; González 1904:58.

algunas reparticiones nacionales en las capitales de las Gobernaciones- fueron recogidas, al asumir Julio A. Roca por segunda vez la presidencia en 1898, en un proyecto de nueva ley de Territorios Nacionales.

En sucesivos mensajes de su último período, el presidente Roca señaló la importancia de reforzar la autoridad de los gobernadores: "Es indispensable dotar a los gobernadores, que no tienen actualmente sino una sombra de autoridad, de facultades suficientes para que puedan hacer eficaz su acción, en todo lo que interesa a la vida y el progreso de la localidad" (S 1900:7). La crítica de algunos gobernadores territorianos a su falta de poder había llegado al punto de descalificar "las vetustas leyes de contabilidad" que les impedían disponer discrecionalmente de algunos fondos públicos (Rawson 1896:473), y a considerar su rol político "una parodia de administración consentida por la ley y piadosamente mantenida por los poderes públicos" (Rawson 1899:158) o bien "una ficción de gobierno, sin prestigio ni más eficacia que para ejercer funciones policiales y el rol de dependiente del Juzgado letrado y de los demás funcionarios que le requieren sus servicios" (Tello 1900:271). Para el ministro Felipe Yofre, el primer fundamento de la necesidad de una nueva ley orgánica de Territorios estaba en "el objeto de ensanchar prudentemente la esfera en que se desenvuelve la acción propia de las Gobernaciones, limitadas más de lo conveniente en su iniciativa como lo están en sus recursos". Al mismo tiempo, invitaba al Congreso a superar la desconfianza en el posible abuso de autoridad de los gobernadores señalando que "es preferible tener que reprimir una acción abusiva, a contener o contrariar en la autoridad inmediata las iniciativas útiles y benéficas que el país está reclamando desde hace tiempo" (Yofre 1899:23-26). La reforma actuaría "robusteciendo la acción de la autoridad y dotándola de facultades esenciales a impulsar los valiosos intereses territoriales y comerciales" en juego (Yofre 1900:56). Presentando, por fin, el proyecto de ley, el ministro explicaba, coincidiendo con el presidente, que sus disposiciones tendían "a hacer de los gobernadores verdaderas autoridades, con acción eficiente sobre la administración y los intereses de que dependen el progreso y engrandecimiento de los Territorios". Para ese fin, se atribuía al gobernador "una superintendencia sobre todos los empleados de la administración local, cualquiera que sea su jerarquía o naturaleza", siendo todos ellos "nombrados por el Ministerio del Interior y sujetos a su dependencia" (Yofre 1901:17-18). Roca insistió en la iniciativa (S 1901:7) y, ante la oposición del Congreso, dictó una serie de decretos por los cuales reorganizó las relaciones entre el gobernador y el juez letrado de cada Territorio y modificó la subdivisión administrativa territorialiana (*Territorios Nacionales* 1914:85, 94 y 133; González 1904:30-31). Los más importantes de estos decretos fueron el de enero de 1902 estableciendo la preeminencia de los

gobernadores por sobre los jueces, y el de mayo de 1904, proyectado por Gabriel Carrasco¹⁹, que determinó la división de los Territorios en departamentos, cada uno bajo la "autoridad política administrativa" de un comisario de policía y la vigilancia judicial de un juez de paz, pudiendo tener una o más municipalidades. Los departamentos se subdividirían en distritos y éstos en cuarteles (*Decreto* 1904). Esta forma de subdivisión había sido propuesta por el gobernador neuquino Lisandro Olmos (1899-1902) con el objeto de lograr un mejor control del territorio y, fundamentalmente, del tránsito de ganado por la cordillera de los Andes (Olmos 1900:232; 1901:176-181).

Resulta importante constatar que el incremento de las facultades de los gobernadores, en el marco de un estilo político fuertemente centralista y ejecutivo, se proyectaba en detrimento de las dos únicas instancias de participación democrática previstas por la ley de 1884: las municipalidades y los cuerpos legislativos que se crearían en los Territorios que alcanzasen los treinta mil habitantes. Así como el presidente Uriburu había considerado "complicada" a la división de poderes prevista en la ley de Territorios, el ministro Yofre consideraba, refiriéndose a la democracia municipal, "los inconvenientes que presenta en los Territorios Nacionales una institución que es todavía un problema en centros más adelantados de la República" (Yofre 1898:24). En este espíritu limitativo de las autonomías municipales, el proyecto de ley de Territorios de 1900 disponía restringir el derecho de formar concejos municipales: de un piso de mil habitantes que establecía la ley 1.532, se pasaría al requisito de mil quinientos y de un centro urbano de trescientos vecinos estables, excluyendo a los indígenas (Yofre 1901:21). En los fundamentos del proyecto, se consideraba que a los habitantes de poblaciones pequeñas y rurales "no es conveniente aún interesarlos vivamente en las luchas políticas propias de una organización más autónoma" que provocaría en los Territorios "conflictos y frecuentes disturbios" (Yofre 1900:227-228). Todavía en 1904 tanto el presidente Roca como su ministro González consideraban conflictivos "los ensayos prematuros de gobierno municipal electivo", prefiriendo el nombramiento por los gobernadores de "comisiones provisorias de vecinos honorables, que con las atribuciones de los Concejos y libres de los rencores que despertaban los intereses encontrados de los bandos que se disputaban su preponderancia, han podido responder eficazmente a los verdaderos intereses de las localidades" (S

19-Gabriel Carrasco (1854-1908), periodista rosarino y asesor del roquismo en materia de fronteras, visitó el norte de la Patagonia como Director de Territorios Nacionales y presentó un informe al ministro del Interior Joaquín V. González en 1902 (Carrasco 1902a). Publicó también sus cartas de viaje (Carrasco 1902b). Ver Frutos y Lattuca 1980:389-401.

1904:12; González 1904:31).

Las mismas razones servían al gobierno nacional para proponer la postergación de la creación de Legislaturas territorianas. Aunque en su primer mandato el presidente Roca se había mostrado proclive a la pronta institucionalización de los Territorios, e incluso durante su corto ministerio del Interior en 1890-1891 había reiterado ese propósito (Roca 1891:36), como también lo hizo la administración subsiguiente (Quintana 1894:67-69; Zorrilla 1895:36-38), el segundo gobierno roquista reafirmó en los hechos, como ya señalamos, una tendencia concentradora del poder en el Estado nacional. En ese sentido, se volvió al evolucionismo político de considerar que las reformas debían ser precedidas por el paso del tiempo y se desalentó la autonomización progresiva de los Territorios. El segundo censo nacional se había hecho en 1895, había un conocimiento bastante aproximado de la población de cada distrito, pero faltaba voluntad política para fortalecer el federalismo argentino dando lugar a nuevas provincias. Si bien el gobierno no renegaba –en el nivel del discurso político- de la idea de crear nuevas provincias, *no se proponía una vía político-institucional sino la del “fomento” de las actividades económicas* mediante, por ejemplo, el plan de vías de comunicación (Yofre 1899:24-25). Se ha señalado al escaso desarrollo político de los Territorios, al que cabría agregar el ausentismo estatal, como una posible causa de la escasez de actores políticos locales, al mismo tiempo que se facilitaba la identificación de los comerciantes –en cuyas manos estaba la circulación de la producción regional como también la iniciativa en relación con las vías de comunicación- como actores dominantes del interior patagónico (Bandieri 2000:139-140). El marco institucional en el cual se proponía incrementar la presencia de los poderes públicos nacionales consistía en acentuar la ya fuerte dependencia de los Territorios respecto del gobierno central, estableciendo un verdadero colonialismo interno y creando un orden *ad hoc* por fuera de los mecanismos constitucionales:

“La legislación que corresponde a los Territorios Nacionales, es *independiente de la que comprende al gobierno general de la República*. Legislando para los Territorios, el Congreso ejerce el poder combinado del gobierno general y de un gobierno local o de provincia, lo que quiere decir que *el Congreso reúne el poder absoluto de gobernar y legislar para los territorios*, con las ampliaciones o limitaciones convenientes según su discreción [...]

“Los Territorios, amplios desiertos destinados a poblarse por la inmigración europea, constituyen propiamente *colonias administradas directamente por la Nación*.” (Yofre 1900:58-61; bastardillas mías).

Otra vez en referencia al proyecto de ley de Territorios de 1900, se reafirma que “se ha querido crear un solo sistema o cuerpo de legislación, *independiente*”

diente de las instituciones federales que rigen las relaciones del poder nacional con las Provincias", y que para ese fin "el proyecto suprime la institución de la Legislatura, considerando que esa institución es *una complicación inútil* en el gobierno de los Territorios que *dependen inmediatamente del gobierno de la Nación*" (Yofre 1901:15 y 22; bastardillas mías). En el proyecto mismo se preveía una estructura con menos espacio para el ejercicio de la democracia política y mejor controlada desde Buenos Aires:

"Persuadido el Poder Ejecutivo de que el espíritu de la Constitución hace de cada Gobernación de Territorio, una dependencia directa del Congreso, en legislación, y del Poder Ejecutivo en su administración, al darle la organización que propone ha querido que, en todo su organismo político y judicial, se rijan por disposiciones peculiares a ellos mismos, sin vinculaciones forzosas con las instituciones federales que rigen las relaciones oficiales del Gobierno central con las Provincias." (Yofre 1900:228-229).

En compensación y para que el Congreso Nacional funcionara con cierto viso de legitimidad –ya que no de legalidad- como Legislatura de los Territorios Nacionales, se reflató la idea de que éstos enviaran delegados con voz pero sin voto a la Cámara de Diputados (Yofre 1900:59 y 287; 1901:21-22).

En síntesis, el impulso reformista de la segunda presidencia de Roca, en lo que hace a los Territorios Nacionales, se resolvió en una tendencia a concentrar poder en instancias ejecutivas (todo lo referido a los Territorios –concebidos como colonias internas- en el Ministerio del Interior, y la suma del poder político de cada Territorio en su gobernador) y en una limitación máxima de la representación política de sus ciudadanos (restringiendo la democracia en el ámbito municipal y negándola en el ámbito de las futuras Legislaturas territorianas; alentando el surgimiento de una representación inorgánica de estilo oligárquico mediante "vecinos caracterizados" y asignando al Congreso de la Nación una representación genérica del pueblo de la Nación). El resultado de esta centralización del poder y de la detención del proceso de institucionalización que, según el programa original, habría llevado a los Territorios a convertirse en nuevas Provincias federales, fue el fracaso del proceso previsto en la ley 1.532 de 1884, sin que esa norma haya sido reemplazada por otra. Los Territorios comenzaron a ser considerados abiertamente como colonias directamente dependientes de un Estado nacional encargado de un "fomento" económico y social privado de ciudadanía política.

Conclusiones

Estudiamos el proceso de nacionalización de la Patagonia, en su aspecto político-administrativo. Paralelamente con su incorporación imaginaria a la Nación, la asimilación material de la Patagonia comenzó con la concepción de los Territorios Nacionales como espacios sometidos a la jurisdicción exclusiva del Estado nacional. La legislación creadora de los Territorios del Chaco y la Patagonia y organizadora de la colonia del Chubut fue transitoria, centralizadora y destinada a asegurar la ocupación de espacios disputados. Esto dio lugar a que los Territorios Nacionales se considerasen, en general y en la práctica, gobiernos militares de frontera.

El proyecto de la ley 1.532 de 1884 –ley orgánica de los Territorios Nacionales- constituye un programa superador de aquella imagen inicial. En el texto de la ley, el propósito de promover la pronta formación de nuevos Estados provinciales quedó expreso pero seriamente limitado por un diseño institucional restringido y sujeto a una formulación de tipo evolucionista. La necesidad de una presencia preeminente y activa del Estado nacional en los Territorios fue reafirmada durante el debate parlamentario, marcándose así el carácter unitario de las instituciones territorianas y de su relación con la Nación. La presencia de delegados de los Territorios en el Congreso de la Nación fue desechada. En cuanto al proyecto de dotar de amplios poderes a los gobernadores territorianos, fue confirmado por la mayoría parlamentaria pero los representantes del roquismo preferían unos gobernadores de alcances más limitados.

En el proceso de nacionalización posterior a 1884, el estilo liberal del régimen oligárquico en general y la crisis política culminante en 1890 en particular hicieron que se dejara de lado toda posibilidad de política estatal activa hacia los Territorios Nacionales. La serie de reformas menores realizadas entre 1885 y 1898 no modificaron el fondo de la cuestión. Los reclamos de una presencia estatal más activa fueron desoídos, las iniciativas orientadas a dotar a los Territorios de representantes parlamentarios fueron rechazadas, y los proyectos destinados a favorecer el desarrollo patagónico resultaron fallidos. Superada la coyuntura crítica de la década de 1890, se dictó un Código Rural para los Territorios Nacionales, se concedió el ramal ferroviario de Bahía Blanca a Neuquén –que motivó la idea de un “plan general” de vías de comunicación para la Patagonia-, pero se perdió la oportunidad de vincular a los Territorios a una nueva estructura de Ministerios y de rediseñar institucionalmente los Territorios de la Pampa y la Patagonia Norte, lo que hubiera favorecido, hipotéticamente, su desarrollo.

Durante la segunda presidencia de Roca (1898-1904), fundamentalmente

después de su viaje al Sur y de la gran inundación del río Negro en 1899, y en el marco general de una creciente conciencia crítica hacia determinadas políticas de las décadas anteriores, el discurso político nacional fue configurando el diagnóstico del fracaso provisorio del proceso de nacionalización de la Patagonia. Se cuestionó la política de distribución de la tierra pública, por demasiado liberal. Se cuestionó la política ferroviaria, por demasiado optimista respecto de sus efectos en el poblamiento. Y el presidente advirtió con claridad las deficiencias del régimen administrativo instaurado en 1884. La administración Roca continuó la serie de reformas menores en el organigrama de los Territorios Nacionales, pero fundamentalmente puso de manifiesto la provisoriedad de una ley orgánica que al generalizar ignoraba las particularidades microrregionales. Aunque en esos años se alcanzó a comprender la necesidad de una iniciativa integral, ésta no alcanzó al marco normativo ni al diseño político-institucional de los Territorios, subrayándose así la percepción del fracaso provisorio del proyecto de nacionalización de la Patagonia.

Las reformas realizadas en el régimen de los Territorios, tras fracasar la iniciativa de una nueva ley orgánica en 1900-1901, se orientaron a centralizar el poder político en manos de los agentes del Poder Ejecutivo Nacional y a neutralizar las tendencias democratizadoras de principios del siglo XX. El resultado fue la parálisis institucional de los Territorios y su cristalización como espacios coloniales internos.

Resumen

El estudio de diversas fuentes documentales provenientes del Estado nacional argentino sugiere que el esfuerzo por incorporar eficazmente a la nación los nuevos territorios pampeano-patagónicos conquistados en la segunda mitad de la década de 1870, fracasó en sus primeros intentos. Nos proponemos fundamentar esta hipótesis, para el caso de la Patagonia Norte, mediante el análisis de diarios de sesiones del Congreso de la Nación, mensajes presidenciales, memorias de los Ministerios del Interior y de Guerra y memorias de los primeros gobernadores de los Territorios Nacionales de la Patagonia, de Río Negro y del Neuquén.

Palabras clave

Patagonia - Pampa - nacionalización - Territorios - Nacionales

Abstract

The failed nationalization of North Patagonia, 1862-1904

The study of diverse documentary sources originating from the Argentine national state suggests that the early efforts to effectively incorporate to the nation the new territories of the Pampa and Patagonia conquered in the second half of the decade of 1870 were unsuccessful. We propose to support this hypothesis, in the North Patagonia case, through the analysis of National Congress minutes, presidential messages, memories of the Department of Interior and War and memories of the first governors of the National Territories of Patagonia, Río Negro and Neuquén.

Key words

Patagonia - Pampa - Nationalization - National Territories

Referencias

Memorias del Ministerio del Interior (en orden cronológico)

*VISO, Antonio del (1881), *Memoria del Ministerio del Interior correspondiente al año 1880*, Buenos Aires, La República.

*IRIGOYEN, Bernardo de (1882), *Memoria presentada al Honorable Congreso de la República Argentina por el ministro del Interior Doctor Don Bernardo de Irigoyen correspondiente al año de 1881*, Buenos Aires, La Pampa.

*IRIGOYEN, Bernardo de (1883), *Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso Nacional por el Dr. Don Bernardo de Irigoyen, correspondiente al año de 1882*, Buenos Aires, La Universidad.

*IRIGOYEN, Bernardo de (1884), *Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso Nacional por el Dr. Don Bernardo de Irigoyen, correspondiente al año de 1883*, Buenos Aires, La Universidad.

*WILDE, Eduardo (1887), *Memoria presentada al Congreso Nacional en el año 1887 por el ministro del Interior Dr. D. Eduardo Wilde*, Buenos Aires, La Tribuna Nacional.

*WILDE, Eduardo (1888), *Memoria presentada al Congreso Nacional de 1888 por el ministro del Interior doctor D. Eduardo Wilde*, Buenos Aires, Sud-América.

*PACHECO, Wenceslao (1889), *Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso Nacional en 1889*, Buenos Aires, Sud-América.

*ROCA, Julio A. (1891), *Memoria del Ministerio del Interior presentada al Congreso Nacional en 1891*, Buenos Aires, La Tribuna Nacional.

*ZAPATA, José V. (1892), *Memoria presentada al Congreso Nacional de 1892 por el ministro del Interior Dr. José V. Zapata, Tomo I*. Buenos Aires, La Nueva Universidad.

*QUINTANA, Manuel (1894), *Memoria del ministro del Interior ante el Congreso Nacional, 1893*. Buenos Aires, La Tribuna.

- *ZORRILLA, Benjamín (1895), *Memoria del ministro del Interior ante el Congreso Nacional, 1894*. Buenos Aires, La Tribuna.
- *YOFRE, Felipe (1899), *Memoria presentada al Congreso Nacional de 1899 por el ministro del Interior, Dr. Felipe Yofre, 1898*, Buenos Aires, La Tribuna.
- *YOFRE, Felipe (1900), *Memoria del Departamento del Interior correspondiente al año 1899*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.
- *YOFRE, Felipe (1901), *Memoria del Departamento del Interior correspondiente al año 1900*, Buenos Aires, Tribuna.
- *GONZÁLEZ, Joaquín V. (1904), *Memoria del Departamento del Interior 1901-1904 presentada al Honorable Congreso de la Nación por el ministro del Interior Dr. Joaquín V. González*, Buenos Aires.

Memorias de las Gobernaciones de la Patagonia, Neuquén y Río Negro (en orden cronológico)

- *BARROS, Álvaro (1881) "Gobernación de la Patagonia", en: del Viso 1881.
- *BARROS, Álvaro (1882) "Gobernación de la Patagonia", en: Irigoyen 1882.
- *OLASCOAGA, Manuel J. (1888) "Gobernación del Neuquén", en: Wilde 1888.
- *BERREAUTE, Napoleón (1889) "Informe de la Gobernación del Río Negro", en: Pacheco 1889, tomo 2.
- *OLASCOAGA, Manuel J. (1889) "Informe de la Gobernación del Neuquén", en: Pacheco 1889, tomo 2.
- *RAWSON, Franklin (1895) "Gobernación del Neuquén", en: *Memoria del ministro del Interior, Anexos, Territorios Nacionales, Decretos del Poder Ejecutivo, 1894, Tomo III*, Buenos Aires, La Tribuna.
- *BERNAL, Liborio (1895) "Gobernación de Río Negro", en: *Memoria del ministro del Interior, Anexos, Territorios Nacionales, Decretos del Poder Ejecutivo, 1894, Tomo III*, Buenos Aires, La Tribuna.
- *RAWSON, Franklin (1896) "Neuquén. Memoria de la Gobernación", en: *Memoria del ministro del Interior ante el Congreso Nacional, 1895, Tomo III*, Buenos Aires, La Tribuna.
- *BERNAL, Liborio (1896) "Río Negro", en: *Memoria del ministro del Interior ante el Congreso Nacional, 1895, Tomo III*, Buenos Aires, La Tribuna.
- *RAWSON, Franklin (1899) "Memoria de la Gobernación del Neuquén, año 1899", en: *Memoria del ministro del Interior ante el Congreso Nacional, tomo II, Anexos*, Buenos Aires, La Tribuna.
- *TELLO, Eugenio (1899) "Memoria de la Gobernación de Río Negro", en: *Memoria del ministro del Interior ante el Congreso Nacional, tomo II, Anexos*. Buenos Aires, La Tribuna.
- *OLMOS, Lisandro (1900) "Memoria de la Gobernación del Neuquén", en

Memoria del Departamento del Interior correspondiente al año 1899, Tomo II, Anexos, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

*TELLO, Eugenio (1900) "Memoria de la Gobernación del Río Negro", en *Memoria del Departamento del Interior correspondiente al año 1899, Tomo II, Anexos*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

*OLMOS, Lisandro (1901) "Memoria de la Gobernación del Neuquén", en *Memoria del Departamento del Interior correspondiente al año 1900, Tomo III, Anexos, Memorias de los gobernadores de los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

*TELLO, Eugenio (1901) "Memoria de la Gobernación de Río Negro", en *Memoria del Departamento del Interior correspondiente al año 1900, Tomo III, Anexos, Memorias de los gobernadores de los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

Otra documentación

*CARRASCO, Gabriel (1902a) *El Territorio Nacional del Neuquén*. Buenos Aires, Penitenciaría Nacional.

*CARRASCO, Gabriel (1902b) *De Buenos Aires al Neuquén*. Buenos Aires, Penitenciaría Nacional.

Decreto [1904] de división administrativa de los Territorios Nacionales de la República Argentina, Buenos Aires, Alsina.

Territorios Nacionales [1914], Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables a los mismos, Buenos Aires, González y Cía.

Bibliografía

*ALLENDE, Andrés R. (1980), "Las delimitaciones territoriales dispuestas por la ley de 5 de octubre de 1878", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del Desierto (Gral. Roca, 6 al 10 de noviembre de 1979)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, tomo III, pp. 7-17.

*AMAYA, Lorenzo (1939), "Prólogo" en: LENZI, Juan Hilarión, *Gobierno de Territorios, Conceptos básicos de la ley orgánica territorial*, Buenos Aires, Mercatali, pp. 5-12.

*ARGUINDEGUY, Pablo E. (1999), "Del 'desierto' a los Territorios Nacionales y de ellos a lo institucional de las nuevas provincias", en: *Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina (Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, separata.

*AUZA, Néstor T. (1980), "La ocupación del espacio vacío: de la frontera interior a la frontera exterior. 1876-1910", en: FERRARI, Gustavo y Ezequiel GALLO (compiladores) (1980) *La Argentina del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires,

Sudamericana, pp. 61-89.

*BANDIERI, Susana (2000), "Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia", en Mirta Z. LOBATO (dir.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, *Nueva historia argentina*, tomo 5, pp. 119-177.

*BOTANA, Natalio R. (2000), "Pensamiento y proyectos políticos (1880-1914)", en: Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, tomo V, pp. 47-75.

*CATERINA, Luis María (2000), "Los gobiernos de las provincias. Territorios Nacionales. Régimen municipal (1852-1914)", en: Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, tomo V, pp. 141-169.

*FARÍAS DE FOULKES, Ana Rosa (1977), "Organización de los Territorios Nacionales, antecedentes y la ley 1.532 (adjudicación de la tierra y poblamiento)", en: *Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional (Santa Fe-Paraná, 10 al 12 de julio de 1975)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, pp. 221-232.

*FERRARI, Gustavo (1980), "La Argentina y sus vecinos", en: FERRARI, Gustavo y Ezequiel GALLO (compiladores) (1980) *La Argentina del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 671-694.

*FRUTOS DE PRIETO, Marta y LATTUCA DE CHEDE, Ada (1980), "Gabriel Carrasco y la cuestión fronteras (1877-1902)", en: *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del Desierto* (Gral. Roca, 6-10/11/1979), Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, tomo IV, pp. 388-402.

*FULVI, Nilo Juan (1983), *El Territorio Nacional del Río Negro durante la Generación del '80 (1880-1914), El proceso de su integración a la economía nacional*, Viedma, Universidad Nacional del Comahue (Tesis de Licenciatura en Historia).

*GADANO, José Enrique (1945), *Territorios Nacionales. Estudio político-económico*, Buenos Aires, Abeledo.

*GALLO, Ezequiel (2000), "La consolidación del Estado y la reforma política (1880-1914)", en: Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, tomo IV, pp. 511-541.

*KIRCHER, Mirta (2001), "Miradas, relaciones y prácticas: la construcción de la política en Neuquén (1884-1904)", en: PRISLEY Leticia (dir.), *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*, Buenos Aires, Entrepasados / Prometeo libros, pp. 19-38.

*LADAGA, Liliana Raquel (1974), "Contribución al estudio de la actividad parlamentaria en torno a los ferrocarriles patagónicos (1880-1907)", en: *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional (Comodoro Rivadavia, 1973)*, Buenos

Aires, Academia Nacional de la Historia, tomo II, pp. 435-447.

*LENZI, Juan Hilarión (1939), *Gobierno de Territorios, Conceptos básicos de la ley orgánica territorial*. Buenos Aires, Mercatali.

*LINARES QUINTANA, Segundo V. (1935), "Introducción al estudio del derecho público de los Territorios Nacionales", en: *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, pp. 1706-1735.

*LOURO DE ORTIZ, Amalia A. (1980), "De la creación de los Territorios Nacionales a la provincialización", en: *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del Desierto*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, tomo III, pp. 488-497.

*MARTÍN, María H. (1980), "El Código Rural de los Territorios Nacionales (1894)", en: *Revista de Historia del Derecho* (Buenos Aires), 8, pp. 165-196.

*NAVARRO FLORIA, Pedro (2001), "El salvaje y su tratamiento en el discurso político argentino sobre la frontera sur, 1853-1879", en: *Revista de Indias*, LXI-222, pp. 345-376.

*NAVARRO FLORIA, Pedro (2002a), "El desierto y la cuestión del territorio en el discurso político argentino sobre la frontera sur, 1853-1879", en: *Revista Complutense de Historia de América* (Madrid), 28, pp. 139-168.

*NAVARRO FLORIA, Pedro (2002b), "La opción por la guerra de conquista en el discurso parlamentario argentino sobre la frontera indígena del sur (1853-1867)", *Estudios Trasandinos* (Santiago de Chile), 7, pp. 15-42.

*PASQUALI, Patricia (1999), "La ley de Territorios Nacionales de 1862 entre los resabios unitarios y la dilapidación de la tierra", en: *Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina (Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, separata.

*REBOLLO PAZ, León (1974), "Reseña histórica de la legislación sobre Territorios Nacionales", en: *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional (Comodoro Rivadavia, 1973)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, tomo III, pp. 83-94.

*SAN MARTINO DE DROMI, María Laura (1996), *Los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.

*SAROBÉ, José María (1935), *La Patagonia y sus problemas, Estudio geográfico, económico, político y social de los Territorios Nacionales del sur*, Buenos Aires, Aniceto López.

*SEGOVIA, Juan F. (2000), "Los poderes públicos nacionales y su funcionamiento (1852-1914)", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, tomo V, pp. 105-140.

*YGOBONE, Aquiles D. (1986) "La evolución histórica e institucional de los Territorios Nacionales", en: *IV Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina (Mendoza-San Juan, 7 al 9 de noviembre de 1977)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, pp. 310-324.

Artículo recibido el: 30/11/02

Artículo aceptado el: 04/07/03