

POBLACIONES INCIPIENTES, INTERESES GERMINALES LA FORMACIÓN DE NUEVAS PROVINCIAS EN LA MIRADA DEL REFORMISMO ROQUISTA (1898-1904)

INCIPIENT POPULATIONS, GERMINAL INTERESTS. THE MAKING OF NEW PROVINCES
IN THE GAZE OF THE ROQUISTA REFORMISM (1898-1904)

Lisandro Gallucci¹

Palabras clave *Resumen*

Reformismo, Federalismo, Territorios Nacionales, Argentina

Recibido
30-8-2018
Aceptado
15-7-2019

En 1898, Julio A. Roca regresó a la presidencia de Argentina. Su segundo gobierno debió hacer frente a una sociedad profundamente transformada como resultado de una economía en expansión, poderosas corrientes migratorias y la aparición de nuevos actores sociales. En busca de respuestas a una serie de cuestiones derivadas de esos cambios, el gobierno mostró una temprana disposición reformista que lo llevó a plantear su política sobre nuevos principios. Los Territorios Nacionales, que representaban la mitad de la superficie argentina y dependían del Estado federal, no escaparon a esa actitud reformista. En 1900, el gobierno impulsó una nueva ley de Territorios para reemplazar la vigente desde 1884. Este artículo analiza las innovaciones principales del proyecto, su trayectoria institucional y la concepción de la representación en la que se fundaba, con el propósito de comprender el modo en que el roquismo repensó la transformación de dichos espacios en nuevas provincias.

Key words *Abstract*

Reformism, Federalism, National Territories, Argentina

Received
30-8-2018
Accepted
15-7-2019

In 1898, Julio A. Roca returned to the presidency of Argentina. His second administration had to deal with a deeply transformed society, result of an expanding economy, powerful migratory currents, and the new social actors appearance. In search of answers to a series of issues arisen from these changes, the administration showed an early reformist disposition which led it to set its policies on new principles. The National Territories, which represented half of Argentine space and depended on federal State, did not escape this reformist attitude. In 1900, the administration pushed a new bill of Territories to replace the one enacted in 1884. This article analyzes the main innovations of the bill, its institutional path, and the concept of representation in which it had its grounds, with the purpose to understand the way in which the *roquismo* rethought the transformation of those spaces into new provinces.

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional de San Martín.
José Hernández 3139, 1653 Villa Ballester, Buenos Aires, Argentina. C. e.: lisandrogallucci@gmail.com.

En las tres últimas décadas, diversos investigadores se han ocupado de analizar un conjunto de iniciativas que, formuladas por distintas figuras de la escena política e intelectual de la Argentina de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, dieron cuenta de los esfuerzos realizados por los grupos dirigentes con el ánimo de gobernar las intensas y profundas transformaciones que por entonces atravesaba el país (Gallo 1992). En particular, la historiografía ha puesto especial atención a una serie heterogénea de medidas adoptadas por los gobiernos anteriores a 1916, vistas como expresión de una actitud reformista compartida por diversos actores confiados en la capacidad de la legislación para responder a los desafíos de los nuevos tiempos, pero también convencidos de la necesidad de adecuar las instituciones a los cambiantes perfiles de la sociedad. El estudio de muchas de las iniciativas nacidas de esa disposición ha permitido conocer mejor las variadas influencias que moldearon los criterios de sus promotores, como asimismo advertir los modos en que sus inspiraciones doctrinarias podían estar también atravesadas por motivaciones políticas a veces muy inmediatas.

Sin intención de ofrecer aquí un exhaustivo estado de situación de esa historiografía, no parece errado señalar que ella se ha concentrado en tres *cuestiones* principales, a saber: la social (Falcón 1987, Suriano 2000, Zimmermann 1995, 2013), la nacional (Bertoni 2001, Scarzanella 2015) y la electoral (De Privitellio 2006, Devoto 1996, Persello y Privitellio 2009). Esto no supone ignorar que tales problemáticas con frecuencia se presentaban estrechamente relacionadas, como tampoco desconocer que cada una se desglosaba en cuestiones subsidiarias que fueron, a su vez, objeto de iniciativas específicas (Armus 2000, Mases 2002, Suriano 1988). Si aquellas cuestiones han recibido mayor atención historiográfica, se debe a que estuvieron entre las que mayor preocupación despertaron en la dirigencia política de la época. Con todo, no deja de resultar significativo que ha sido bastante menor el interés por coetáneas iniciativas de reforma en torno a problemas que, por cierto, ocupaban un lugar prominente en el debate público, como el caso de los relativos al régimen federal. Pese a que las discusiones acerca del estado del federalismo argentino se contaban entre las de mayor resonancia en los ámbitos políticos e intelectuales de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX (Alonso 2015, Botana y Gallo 1997), y aun cuando esos debates nutrieron diversas iniciativas de reforma (concretadas algunas y frustradas otras), ello no parece haber sido contemplado como otra de las cuestiones que darían también cuenta de las expresiones reformistas durante el llamado *orden conservador* (Botana 1994). Si bien existen aproximaciones a los debates que entonces se dieron en torno al federalismo, con especial foco en los librados en ámbitos académicos (Chiaromonte y Buchbinder 1992, Roldán 2006, 2015, Zimmermann, 2007), es relativamente poco lo que se ha explorado en cuanto al modo en que aquellas polémicas se tradujeron en iniciativas de reforma en el régimen federal.

Los problemas que configuraban lo que podría denominarse *cuestión federal* no se agotaban en el deslinde de competencias entre la nación y las provincias, en la regulación de la intervención federal o en la distribución de los recursos fiscales entre esas

entidades.² Un asunto que cobró notoriedad hacia el cambio de siglo fue el del estatus de los Territorios Nacionales, espacios que, desde su creación, fueron puestos bajo el control directo del Estado nacional, pero al mismo tiempo concebidos como futuras provincias.³ Si bien los Territorios no tenían incidencia directa en la arena política, toda vez que no contaban con representación en el Congreso ni con participación en las elecciones presidenciales, de todas formas significaron una dimensión relevante de la cuestión federal, cuando menos porque discutir la condición institucional de dichos espacios suponía debatir la de casi la mitad de la entera extensión de un país organizado en forma federal. Fue precisamente en los años iniciales del siglo xx cuando el tema de los Territorios adquirió nuevas tonalidades, no sólo en razón de los juicios críticos que algunas miradas ofrecían acerca del estado en que se hallaban dichos espacios sino además con vistas a la más cercana posibilidad de que algunos de ellos satisficieran los requisitos legales para ser admitidos como nuevas provincias. En ese contexto, el Poder Ejecutivo elaboró, en 1900, un ambicioso proyecto de reforma integral de la ley de Territorios –el primero en su tipo–, con el cual buscó reemplazar la ley de 1884, mediante la que habían sido creados.

El propósito de analizar en detalle dicho proyecto consiste, en primer lugar, en evaluar la magnitud de los cambios que se buscaba introducir en el régimen de gobierno de los Territorios, lo que permite poner a prueba la idea de que la política seguida hacia estos espacios habría sido esencialmente una reproducción de criterios ya consagrados en 1884 (Navarro Floria 2007a, 2009a). Reconstruir la trayectoria del proyecto permite, además, hallar indicios de la receptividad de los gobiernos conservadores a demandas surgidas de la sociedad civil, como asimismo evidencias de una apertura al cambio que, pese al fracaso que la iniciativa finalmente compartió con otros simultáneos intentos de reforma, obliga a revisar cierta imagen de la segunda presidencia de Julio A. Roca como un período de mera “inercia política” (Rock 2006, p. 264). Analizar la reforma que el roquismo impulsó permite, por otro lado, advertir sus diferencias con expresiones reformistas posteriores, para reflexionar así acerca de la medida en que resulta apropiado incluir esas iniciativas dentro de un genérico “reformismo liberal” que revelaría el modo en que una misma “oligarquía gobernante” habría buscado impedir la formación de nuevas provincias.

LOS TERRITORIOS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XX

En enero de 1899, apenas transcurridos tres meses de la asunción a su segundo mandato presidencial, Roca viajó a las costas patagónicas con el objeto de realizar una

2 La historiografía sobre el federalismo argentino entre fines del siglo xix y comienzos del xx, es demasiado abundante como para dar aquí detallada cuenta de la misma. Para un cuadro de algunas de las principales problemáticas del régimen federal en ese periodo, Alonso y Bragoni (2015).

3 Suele considerarse a la ley de Territorios de 1884 como reflejo de un esquema unitario. Sobre las razones que obligan a cuestionar esa idea, Gallucci (2015).

gira de estudio que, poco antes de comenzar, sumó a la programación una entrevista con su par de Chile, Federico Errázuriz Echaurren, con el fin de disipar las tensiones existentes entre ambos países a raíz de una serie de diferendos limítrofes. El más reciente se había suscitado en torno a la Puna de Atacama, en el extremo noroeste del país, y fue en el marco de los arbitrajes internacionales acordados por las dos naciones sudamericanas, que ambos mandatarios buscaron mostrar el resultado de las negociaciones como fruto de un acuerdo amistoso antes que como una imposición contra alguna de las partes. Nada de esto impidió que el encuentro, celebrado en febrero en la localidad chilena de Punta Arenas, fuera objeto de furibundas críticas por parte de figuras públicas que, como Estanislao Zeballos, presionaban al gobierno argentino para lanzarse a una guerra contra Chile y denunciaban el laudo arbitral de Estados Unidos, finalmente suscripto en marzo, como un “nuevo sacrificio” territorial de la nación argentina (Zeballos 1899, p. 314). Un cuadro también negativo era el que presentaban periódicos opositores a Roca, como *La Prensa*, que calificaba la entrevista entre ambos mandatarios como un fracaso diplomático, porque juzgaba que “no se ocuparon de ninguna materia determinada, que nada combinaron, [y] que no intentaron siquiera el esbozo de su política internacional”.⁴ Más moderada en su crítica, *La Nación* advertía la conveniencia de que los presidentes evitaran “cualquier solución expeditiva y hechiza” sobre los diferendos limítrofes y dejaran, en cambio, que éstos fueran tratados por “las formalidades de la opinión, que debe darles eficiencia y el asentimiento internacional”,⁵ función que se entendía cumplirían los delegados designados por Roca –entre los cuales estaba el propio Bartolomé Mitre– para representar a la Argentina en la conferencia que mantendrían en Buenos Aires con la delegación chilena.⁶ Las gestiones diplomáticas lograron desvanecer la posibilidad de un enfrentamiento bélico entre ambos países y se completaron con la creación del Territorio Nacional de Los Andes, por medio del cual el gobierno federal asumió el control directo de las tierras sobre las que el laudo arbitral reconoció la soberanía argentina (Zusman y Hevilla, 2014).

La nueva gobernación no respondió a ningún antecedente institucional regional, sino que surgió de la aplicación a ese espacio de una figura jurídica ya existente, a saber: la del Territorio Nacional, un tipo de unidad administrativa creada por el Estado federal sobre tierras no pertenecientes a las provincias y colocada bajo la dependencia directa de este último. Trazados sobre vastas extensiones al norte y al sur del país que habían sido recientemente incorporadas al dominio soberano de la nación y que hasta entonces habían permanecido exclusivamente ocupadas por diversos grupos indígenas, los Territorios fueron concebidos como artificios administrativos para hacer efectivo el gobierno de dichas regiones y promover así su poblamiento. De esta manera, los Territorios no tenían autonomía política y, por tanto, tampoco representación en el

4 *La Prensa*, 28 de febrero de 1899.

5 *La Nación*, 19 de enero de 1899.

6 *La Nación*, 12 de febrero de 1899.

Congreso de la Nación ni en el Colegio Electoral, a lo que se añadía que sus autoridades eran designadas por el gobierno nacional. No obstante, la propia normativa de 1884 preveía que los Territorios dieran lugar a nuevas provincias, con los mismos títulos y facultades que las ya existentes, siempre que hubiesen alcanzado una población de más de sesenta mil habitantes, requisito que, en vista de la gran extensión asignada a la mayoría de esos Territorios, resultaba ciertamente poco prohibitivo.⁷

Hacia 1899, ninguno de los Territorios estaba próximo a alcanzar el volumen de población indicado. Como había demostrado el censo nacional de 1895, las nueve gobernaciones entonces existentes contaban, en conjunto, con una población de apenas 103.369 habitantes. Aun cuando la cifra podía acusar cierto nivel de subregistro, lo cierto es que aquella cantidad representaba una fracción muy pequeña de los alrededor de cuatro millones de habitantes con que contaba el país.⁸ Los Territorios presentaban, además, una clara disparidad demográfica, entre los más poblados de Misiones y La Pampa, con 33.163 y 25.914 habitantes, y los de Santa Cruz y Tierra del Fuego, con apenas 1.058 y 477 respectivamente. Para quienes dirigían su mirada a los Territorios en una época que ya no exudaba el optimismo de la década de 1880, bajo el cual habían sido creados, ese parco cuadro demográfico era la evidencia más palpable de los escasos progresos alcanzados por dichos espacios y, en definitiva, de la necesidad de un cambio de rumbo en las medidas de promoción de su desarrollo.

El juicio que atribuía ese estado de cosas a un abandono de los Territorios por parte de los sucesivos gobiernos federales se convirtió en un tópico frecuente en la esfera pública de la época (Navarro Floria 2007a). En el verano de 1898, mientras en Buenos Aires tenía lugar la convención reformadora de la Constitución que finalmente desestimaría la propuesta de creación de zonas francas en los puertos de los Territorios patagónicos, Roberto J. Payró, bajo encargo de *La Nación*, llevaba adelante una excursión periodística que dio lugar a una serie de notas en las que no sólo subrayaba el desamparo gubernamental en el que vivían los pobladores de aquellas distantes latitudes, sino que además lo contrastaba con la superior previsión que adjudicaba a Chile en la consolidación de su soberanía en el extremo sur del continente.⁹ De su gira por esas tierras australes, a las que retrataba colmadas de progresos potenciales que no perdían esa condición debido a la acción obstructiva que endilgaba a las administraciones nacionales, Payró concluía que el gobierno argentino debía todavía “incorporarlas definitivamente a la existencia nacional” (Payró 1898, p. 443). Este diagnóstico, que insistía sobre el carácter inconcluso de esa misión, era en buena parte coincidente con los que Zeballos ofrecía desde las páginas de su *Revista de Derecho, Historia y Letras*, que fundó en 1898 con el propósito de darse una tribuna desde la cual incidir en la opinión de los sectores dirigentes y,

7 Una muy arraigada visión sobre los Territorios atribuye su peculiar condición institucional a una orientación exclusivista de los sectores gobernantes. Entre muchos otros, Ruffini 2007, Arias Bucciarelli 2016. Un enfoque alternativo en Gallucci 2016.

8 *Segundo Censo de la República Argentina. Mayo 10 de 1895*, Buenos Aires, Penitenciaría Nacional, 1898, p. CXLIX.

9 Acerca de las crónicas de Payró y del género del viaje periodístico en la prensa porteña, Servelli 2017.

sobre todo, marcar su oposición a la figura de Roca, cuyo retorno a la presidencia de la nación lo condujo a retirarse de la vida política durante esos años (Galassi y López 2011).¹⁰ Militante de un nacionalismo territorial que retrataba a la Argentina como víctima de sucesivos desmembramientos que gobiernos débiles preferían tolerar antes que afrontar una guerra, Zeballos mostraba a los Territorios como espacios cuya deficiente incorporación a la nación argentina suponía serios riesgos a su integridad territorial. Similares temores eran también agitados por Payró, quien contemplaba “la orfandad en que se encuentran los territorios, como punto inicial de una posible disgregación” (Payró 1898, p. 287). Para ambos observadores, la razón primordial de tal peligro radicaba en el abandono que las autoridades habían hecho de aquellos espacios. Como señalaba en tal sentido Zeballos, el escaso adelanto de los Territorios respondía a su mala administración, integrada por funcionarios “con escasísimos sueldos, en los desiertos, casi incomunicados con el mundo” (Zeballos 1899, p. 309).

Apreciaciones similares podían encontrarse en instituciones científicas especialmente interesadas en los Territorios, como el Instituto Geográfico Argentino (Navarro Floria 2005), del que Zeballos había sido fundador y del cual el propio Payró era miembro corresponsal; pero también entre los protagonistas más activos de la escena política finisecular, ninguno de los cuales podía sustraerse a la evidencia de un poblamiento todavía tan magro que los llevaba a entender que esos espacios, pese a las potencialidades a ellos atribuidas, seguían en gran parte desiertos. Fue a partir de esta clase de representaciones sobre los Territorios que, apenas iniciado su segundo mandato como presidente, Roca emprendió una gira por el extremo sur del país, visitando algunas de las escasas y pequeñas poblaciones costeras de la Patagonia. Frente a la extendida imagen de los Territorios como abandonados por los poderes públicos, Roca buscaba mostrar el inicio de su nuevo mandato como el de una nueva época para las gobernaciones, marcada por el final de la indiferencia oficial que suponía la primera visita de un presidente en ejercicio a los Territorios australes. Como se expresaba desde las páginas de *Tribuna*, el viaje presidencial significaba “reconquistar para la república la extensa y rica costa del Atlántico sustraída, comercial y hasta políticamente, hasta hoy, a su dominio”.¹¹ Nada de esto impidió, sin embargo, que los adversarios de Roca retrataran el viaje como signado por “vacilaciones y falta de plan”, lo que –no sin cierta malicia– señalaban como prueba de la necesidad, que suponían todavía insatisfecha, de “formar hombres de estado” (Zeballos 1899, p. 309). No menos duras eran las críticas vertidas por *La Prensa*, que apuntaban a mostrar la gira presidencial como una empresa inútil porque –se sostenía desde el periódico– para conocer los problemas de las regiones patagónicas “no valía la pena emprender una expedición tan larga y tan costosa, cuando se trata de hechos

10 Desde la prensa ligada al roquismo se ironizaba sobre el propósito de la *Revista*, para señalar que en ella “el Dr. Zeballos pasa de largo por el derecho, la historia y las letras, para mezclarse en la política, que parece ser su preocupación íntima.” *Tribuna*, 4 de enero de 1899.

11 *Tribuna*, 2 de enero de 1899.

notorios, mil veces reseñados en las columnas de los diarios".¹² Payró, quien integraba la comitiva de corresponsales que acompañó a Roca, afirmaba que, como resultado del viaje presidencial, el sur argentino "quedará unido al país de una manera definitiva y práctica"; los editores de *La Nación* suscribían el mismo anhelo pero advertían que las medidas del gobierno debían orientarse a fomentar la iniciativa privada y no a imaginar que el progreso de dichas regiones pudiera lograrse cargando al tesoro nacional con "proyectos fantásticos [que] combatiríamos con todas nuestras fuerzas".¹³

Pocos meses más tarde, Roca emprendió un nuevo viaje a los Territorios patagónicos, esta vez para participar en la inauguración de la extensión del Ferrocarril del Sud desde Bahía Blanca hasta el río Neuquén, obra proyectada hacia el final del gobierno de José E. Uruburu ante la perspectiva de una guerra con Chile. Una gran crecida del río Negro impidió cumplir el programa original de la celebración, pero esa contingencia no disuadió a Roca de presentar su regreso a esas regiones como una "nueva conquista" que, pasados veinte años de la primera, ponía definitivo término a todo un ciclo de la historia nacional.¹⁴ De forma previsible, *Tribuna* replicaba esa interpretación al sostener que "la inauguración del ferrocarril complementa la conquista gloriosa de 1879".¹⁵ Pero otras publicaciones también atribuían el mismo significado al hecho, resaltando que la misma persona que había liderado "las tropas que ayer, en esos mismos sitios, consagraban con su sangre la expansión de la soberanía nacional" regresaba dos décadas más tarde como jefe de Estado a bordo de un "tren, que es símbolo de progreso, para afirmar que es un hecho la expansión de la grandeza patria".¹⁶ Inclusive desde *La Prensa* se calificaba la ceremonia como "un acontecimiento argentino extraordinario e histórico", entendiendo que la llegada del ferrocarril a aquellas alejadas regiones daba efectivo impulso a "la empresa de crear las futuras provincias que caben en los territorios a donde se encamina".¹⁷ Y si bien *La Nación* ofrecía su crítica de rigor sobre los costos del viaje, que juzgaba excesivos, no dejaba de celebrar "que una línea militar como fue en su origen, se estrena como un factor de población y un augurio de riquezas para aquellas dilatadas y desiertas regiones".¹⁸

Estas visitas oficiales eran presentadas por el propio gobierno como expresión de un compromiso personal de Roca con el poblamiento y el adelanto de los Territorios: "el único presidente que haya pensado en conocer, visitar y explorar personalmente los territorios del sud", subrayaba *Tribuna*.¹⁹ En el mensaje que dirigió al Congreso en

12 *La Prensa*, 23 de febrero de 1899.

13 *La Nación*, 27 de febrero de 1899.

14 Ferrocarril del Sud, *Inauguración oficial de la prolongación de Bahía Blanca al Neuquén*, Buenos Aires, 1899, p. 34.

15 *Tribuna*, 31 de mayo de 1899.

16 *Caras y Caretas*, año II, n° 36, 10 de junio de 1899, p. 13.

17 *La Prensa*, 31 de mayo de 1899.

18 *La Nación*, 31 de mayo de 1899.

19 *Tribuna*, 4 de enero de 1899.

mayo de 1899, al inaugurar un nuevo período legislativo, Roca explicaba que su reciente gira por los Territorios del sur había tenido el propósito de “recoger las observaciones y reclamos de los más antiguos vecinos, darme cuenta de sus medios de vida y de sus aspiraciones”, para poder así “fomentar e impulsar sus gérmenes de vida y de progreso”.²⁰ De su visita a las colonias galesas del Chubut y a las pequeñas capitales de Río Gallegos y Ushuaia, en las que fue objeto de recepciones organizadas por las autoridades y los vecinos de mayor peso en la vida pública local, Roca decía haber arribado a la conclusión de que el cuadro de “aquellos apartados territorios, que cuentan tan escasos grupos de hombres” podía ser revertido mediante “un plan bien calculado, bajo la acción decidida de los poderes públicos”, que alentaría el poblamiento de aquellas regiones a través de la provisión de vías de transporte, una mejor distribución de la tierra pública y “leyes inspiradas en su situación y exigencias reales”.²¹

UNA INICIATIVA DE REFORMA

En mayo de 1900, en ocasión de su mensaje al Congreso, Roca anunció, entre otros puntos, que el gobierno se disponía a enviar un proyecto de reforma integral de la ley de Territorios. En la mirada del presidente, que en trazos generales era también compartida por quienes no formaban parte de los círculos gubernamentales, la ley de 1884 había sido adecuada a las etapas iniciales de los Territorios, pero los desarrollos que allí habían tenido lugar, aun si incipientes, la habían convertido en un obstáculo al adelanto de dichos espacios. Según Roca, si bien las gobernaciones habían aumentado, en forma dispar, en población y riqueza, “la ley que ha debido acompañar ese desenvolvimiento, ha permanecido estacionaria”, manteniendo así una organización “deficiente y embrionaria” que conspiraba contra mayores progresos.²² En este sentido, la situación de los Territorios ofrecía un ejemplo más de los desajustes que diversos observadores acusaban entre una sociedad vivaz, en la que anidaban las fuerzas del progreso, e instituciones cuya rigidez obstruía un desenvolvimiento más pleno de esas dinámicas (Botana y Gallo 1997, p. 117). Con el propósito de convertir la ley de Territorios en un efectivo instrumento de adelanto, el gobierno se proponía modificar las normas relativas a la tierra pública para favorecer el poblamiento de dichos espacios, ampliar las facultades de los gobernadores para volver su autoridad más ágil para responder a los intereses locales, y, en un sentido más general, dotar a la normativa de una cierta flexibilidad que permitiera atender la realidad particular de cada gobernación.

Como se señalaba en el mensaje que acompañaba el envío del proyecto del Ejecutivo al Congreso, los cambios que el régimen de Territorios exigía eran tan numerosos

20 Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (en adelante DSCS), 1899, sesión del 1º de mayo, p. 6.

21 *Ibid.*

22 DSCS, 1900, sesión del 1º de mayo, p. 7.

y diversos que no podían subsanarse mediante reformas parciales, “de manera que, para que la legislación futura conservase la unidad y armonía indispensables, ha sido menester proyectar una ley nueva”.²³ De este modo, si bien se mantenía el criterio de establecer una única ley para el gobierno de todos los Territorios –con la sola excepción del de Los Andes, para el que se preveía mantener la norma por la que había sido creado en 1900–, el proyecto constaba de ciento sesenta y tres artículos, que superaban por mucho los sesenta y cuatro de la ley de 1884. Esa abultada diferencia reflejaba, por una parte, la convicción de que si bien los Territorios no exhibían progresos tan intensos como los esperados inicialmente, pasadas casi dos décadas ofrecían escenarios distintos a la imagen de meros desiertos para los que aquella ley había sido sancionada. Más importante todavía, el extenso articulado del proyecto era también testimonio de una nueva actitud de las autoridades hacia la legislación, ya no concebida como una herramienta de diseño social a la que el desierto ofrecía un terreno privilegiado, sino ahora entendida como un aparejo institucional que debía adecuarse a las formas sociales ya existentes, aun cuando ellas presentaran las texturas embrionarias identificadas en los Territorios.²⁴

La elaboración del proyecto, cuya preparación se remontaba al menos a enero de 1899,²⁵ estuvo a cargo del Ministerio del Interior, del cual dependían los gobernadores asignados a cada Territorio. Al frente de dicha cartera se encontraba entonces Felipe Yofre, quien hasta su designación como ministro al iniciarse el segundo gobierno de Roca, había ocupado una banca de senador nacional por Córdoba. De acuerdo a Yofre, al formular el proyecto de reforma, el gobierno había procedido atendiendo los reclamos de las poblaciones territoriales, conocidos a través de las visitas oficiales protagonizadas por el propio Roca, pero también mediante las páginas de la prensa y de los informes de las autoridades territoriales. Aunque es difícil establecer hasta qué punto el proyecto reflejaba las preocupaciones que los gobernadores exponían en sus memorias anuales o en entrevistas con el propio ministro del Interior –como la que, por ejemplo, mantuvo con Yofre el gobernador de Río Negro, Eugenio Tello, tras una gira por el Territorio a su cargo–,²⁶ es razonable suponer que las apreciaciones de dichos funcionarios constituyeron insumos en la elaboración del proyecto. De todas maneras, la presencia, en los Territorios, de corresponsales de los principales diarios porteños hacía que los problemas de dichas poblaciones estuvieran lejos de ser conocidos sólo a través de sus respectivos gobernadores. En el mismo sentido, algunos indicios invitan a

23 Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante DSCD), 1900, sesión del 1º de agosto, p. 676.

24 Esa redefinición no sólo respondía a factores locales sino también a tendencias globales en el ámbito del derecho que colocaban la abstracción de “lo social” como fundamento empírico y objeto normativo de la ley (Kennedy 2006). Es interesante, de todos modos, advertir cuán tempranamente el caso argentino acompañó ese giro, al menos para evaluar el peso del factor internacional en tales cambios.

25 *Tribuna*, 27 de enero de 1899.

26 *Tribuna*, 24 de marzo de 1899.

pensar que el diseño del proyecto tampoco parece haber respondido directamente a los pareceres del propio Roca, como lo sugiere el hecho de que no se recogiera la idea del presidente, concebida durante su visita a las costas australes, de dividir el Territorio de Santa Cruz en dos gobernaciones, a la que observadores como Payró juzgaban “excelente”.²⁷ De cualquier modo, la reforma proyectada por Yofre apuntaba, en términos generales, a superar una serie de obstáculos administrativos que, tanto para la mirada oficial como para la de los propios habitantes de los Territorios –o al menos aquellos sectores que se posicionaban como voceros del conjunto de la población–, habían impedido un progreso más vigoroso del conjunto de las gobernaciones.

Entre los numerosos cambios administrativos planteados en el proyecto, cabe destacar tres de especial relevancia. El primero consistía en reforzar su condición de dependencias del Ministerio del Interior. Si bien la ley de 1884 establecía que los gobernadores respondían directamente a dicha cartera, la posterior instalación de agencias estatales dependientes de distintos ministerios con frecuencia alimentó conflictos en torno a cuál era la autoridad a la que los empleados de esas reparticiones debían reportar, esto es, el gobernador del Territorio o el Ministerio al que pertenecía la oficina en cuestión (Leoni 2001, p. 45). Para resolver en forma definitiva el asunto, el proyecto se refería a los gobernadores como “agentes naturales del gobierno federal”, otorgándoles el deber de hacer cumplir sus leyes y resoluciones administrativas “cualquiera que sea el ministerio a que la materia corresponda”.²⁸ Por otra parte, aun cuando las facultades que la ley de 1884 otorgaba a los gobernadores eran apreciablemente amplias –al punto de que algunos pobladores llegaban a considerarlas peligrosamente extensas (Rollino 1901, p. 223)–, la reforma proyectada las aumentaba algo más, bajo la convicción de que ello daría lugar a una autoridad más eficiente para atender a las demandas formuladas en nombre del progreso local. La posibilidad de que el incremento de las facultades de los gobernadores pudiera derivar en usos abusivos del poder no era ignorada por el ministro Yofre, pero la entendía remediada a través de un segundo eje de reformas. Así, en materia judicial, el proyecto preveía la instalación de dos cámaras viajeras de apelaciones, una con jurisdicción en los Territorios del norte y otra sobre los del sur, que tendrían intervención en las denuncias contra los gobernadores y que, además, oficiarán como instancias de apelación en los procesos librados en la jurisdicción de cada Territorio. Con tales cámaras itinerantes, se buscaba descentralizar y agilizar la administración de justicia, propiciando que las causas fueran resueltas en el mismo Territorio en que eran iniciadas.

Otro de los aspectos centrales de la reforma tenía que ver con la política de tierras, una de las cuestiones que mayor atención concitaba entre los observadores de los Territorios, que en líneas generales coincidían en atribuir su magro poblamiento a una

27 *La Nación*, 23 de febrero de 1899.

28 *Antecedentes y motivos del proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Peuser, 1901, p. 37.

deficiente administración de la tierra pública (Payró 1898, p. 444). Como se explicaba en los fundamentos del proyecto, “sucede que la tierra pública es acaparada en grandes extensiones por especuladores de esta capital [Capital Federal] que la conservan inculta, o la arriendan por precios altos”, resultando así “acaparada la mejor tierra de los territorios, conservándose despoblada, como consecuencia del ausentismo de los verdaderos interesados en poblarla”.²⁹ Como remedio a tal situación y con el ánimo de emular la experiencia colonizadora de los Estados Unidos, se proponía dar a los gobernadores la facultad de otorgar permisos de ocupación a los pobladores efectivos y, además, se proyectaba que los remates de tierras públicas deberían celebrarse en la jurisdicción de cada Territorio. Por otra parte, la instalación de oficinas de geodesia en cada uno de éstos era planteada como un instrumento más para promover “la colonización como medio eficaz de suprimir el desierto y de aumentar la riqueza pública”.³⁰

Pese a las numerosas modificaciones contenidas en el proyecto, existía un punto crucial sobre el que no se innovaba, a saber, la consideración de los Territorios como espacios de una naturaleza jurídica diferente a la de las provincias. Como explicaba Yofre al referirse al proyecto en su memoria ministerial, “siendo las gobernaciones dependencias directas del Congreso y de la administración nacional, se ha querido crear un solo sistema o cuerpo de legislación, independiente de las instituciones federales que rigen las relaciones del poder nacional con las provincias”.³¹ Pero si la distancia entre las categorías de Territorio y de provincia se mantenía como premisa, el tránsito de una a otra era concebido de un modo distinto al estipulado en la ley vigente. En efecto, si en 1884 se había establecido un mero criterio demográfico, que permitía elevar a la condición de provincia todo Territorio que contase con más de sesenta mil habitantes, el proyecto omitía cualquier referencia al asunto. Según algunas lecturas, este sugestivo silencio revelaba que la verdadera intención del gobierno no era otra que la de perpetuar la sujeción colonial a la que habrían estado sometidos los Territorios (Navarro Floria 2003). Sin embargo, tal enfoque no permite comprender por qué razones las autoridades que auspiciaban el proyecto seguían entendiendo que el destino de las gobernaciones era el de dar lugar a nuevas provincias. En efecto, en los fundamentos de la reforma se afirmaba que uno de sus propósitos generales consistía en “echar las bases del desenvolvimiento futuro del gobierno local de los territorios, preparándolos por una apropiada descentralización administrativa, a la vida autónoma de las demás provincias de la república”.³² Estas palabras podrían ser entendidas como una mera enunciación cínica de quien prometía en el discurso algo que en realidad buscaba impedir. Empero, esa aparente contradicción se diluye en cuanto se deja de lado esa perspectiva instrumentalista y se enfoca el problema de un modo alternativo.

29 *Ibidem*, p. 59.

30 *Ibidem*, p. 61.

31 *Memoria del Ministerio del Interior. Año 1900*, Buenos Aires, Tribuna, 1901, p. 15.

32 *Antecedentes...*, ob. cit., p. 23.

EL INTERÉS COMO FUNDAMENTO DE UNA REPRESENTACIÓN AUTÉNTICA

Además de las medidas de índole administrativa, como las mencionadas, el proyecto incluía también reformas relativas a las instituciones representativas previstas en la ley vigente. Desde 1884, la ley de Territorios estipulaba la formación de concejos municipales en aquellas localidades que contasen con más de mil pobladores y habilitaba la instalación de legislaturas en las gobernaciones que superasen la cantidad de treinta mil habitantes. Hacia 1900, se habían instituido municipios en algunos Territorios, pero en ninguno se habían formado legislaturas. Para los autores de la reforma, tales instituciones debían ser instrumentos que acompañaran el progreso de las gobernaciones, en lugar de obstaculizarlo al convertirse en fuentes de frecuentes y a veces violentos conflictos entre los pobladores. Como se afirmaba en el mensaje de presentación del proyecto, “estas poblaciones nuevas son demasiado pequeñas”, y sus habitantes estaban además mayormente dedicados a la explotación “de los recursos materiales de la vasta extensión en que están esparcidos, por cuyo motivo no es conveniente aún interesarlos vivamente en las luchas políticas, propias de una organización más autónoma”.³³

Tales palabras parecerían reflejar una aversión doctrinaria hacia la política o una simple excusa para sustraerla de la vida de aquellas poblaciones. Más apropiado parece, en cambio, entender las razones esgrimidas por los autores del proyecto como expresión de un modo específico de concebir la política, que no aspiraba tanto a su imposible desaparición como a darle anclaje en fundamentos a los que se atribuía una sustancialidad extrapolítica capaz de proporcionarle legitimidad. Frente a un diagnóstico, de amplia circulación hacia el cambio de siglo, que acusaba un aislamiento de la política respecto de la sociedad que se suponía debía representar, la noción de interés fue contemplada como un remedio a esa situación. Como ha demostrado De Privitello (2011, p. 143), la reforma electoral que el gobierno de Roca llevó adelante en 1902 –por la cual se adoptó un sistema mayoritario uninominal cuyas circunscripciones eran imaginadas como instrumentos de genuina representación, porque asegurarían la del interés colectivo de la que se los suponía reflejo– constituyó una de las más claras traducciones institucionales del modo en que el segundo roquismo concebía la política. Como en toda reforma, el cálculo político estaba presente (Castro 2012, p. 80), pero no era un simple fruto de éste. La convicción de que era el interés, como lo real de la sociedad, lo que debía constituir la materia misma de la representación, había ya inspirado el proyecto de reforma de la ley de Territorios de 1900. En efecto, aun si en la mirada de las autoridades estos espacios sólo ofrecían formas embrionarias de interés social, se entendía necesario dotarlos de moldes institucionales que dieran sustento a ámbitos de representación que, en los términos demográficos de la ley de 1884, parecían sometidos a una insanable vacuidad.

En dicha ley y en la reforma proyectada, el municipio aparecía como una pieza central en la evolución que debía conducir a la transformación de los Territorios en nuevas

33 DSCD, 1900, sesión del 1º de agosto, p. 676.

provincias. No obstante, el modo en que esa función era concebida resultaba bien distinto en uno y otro caso. Si en la ley de 1884 el municipio había sido pensado como una escuela de democracia, en la que los futuros habitantes irían adquiriendo experiencia en el gobierno propio, la reforma impulsada por el Ejecutivo lo concebía como apéndice de un interés comunal preexistente al que debía servir y sin el cual carecía de todo sentido. En tanto que una mera cantidad de habitantes era juzgada insuficiente para determinar por sí sola la existencia de tal interés, un criterio de densidad social era imaginado como un modo más confiable de inferir la presencia efectiva de una vida comunitaria que diera entidad a la institución municipal. La premisa de que “las municipalidades responden al propósito de crear intereses colectivos de comunidad” no podía resultar menos satisfecha en los términos fijados por la ley de 1884, que permitía “crear municipalidad en un desierto, con un radio de acción de más de dos mil leguas cuadradas que tienen algunas secciones, bastando mil habitantes, aunque se hallen extraordinariamente diseminados”.³⁴ Frente a esto, se proponía establecer como requisito primordial la existencia de “un centro urbano o agrupación de trescientos vecinos” –sin considerar los agrupamientos de indígenas “que viven en tribu”, es decir, aquellos vistos como todavía no integrados a la civilización– y elevar a mil quinientos la cantidad de habitantes exigida, los que además debían ser contabilizados en una superficie de dimensiones más reducidas que las entonces vigentes. Instituir municipios donde los vínculos sociales no tuvieran una mínima densidad significaba, para quienes impulsaban la reforma, “crear municipalidades en los desiertos, lo que sería desnaturalizar la institución”.³⁵

El abandono de los criterios demográficos, en favor del principio sociológico del interés como fundamento de las instituciones políticas, se registraba de modo aún más claro en lo relativo a la representación de los Territorios. Mientras que la ley vigente desde 1884 no les otorgaba ningún lugar en el Congreso de la Nación, el proyecto del Ejecutivo proponía establecer la representación de los Territorios en la Cámara de Diputados, mediante delegados con la facultad de participar en los debates aunque no en las votaciones. Con esto se buscaba que el delegado “sirva de intérprete de sus necesidades y pueda promover la legislación específica, conveniente a los intereses del territorio que representa”.³⁶ Si bien la figura del delegado ya había sido planteada en el proyecto elaborado por el Ejecutivo en 1883 que sirvió de base a la ley de Territorios –aunque no quedó incluida en ella–, la nueva propuesta difería notoriamente por el modo en que se concebía la representación asignada a dicho agente. Mientras que en 1883 se había pensado que fuese la legislatura de cada Territorio la que enviara un delegado al Congreso, en la iniciativa de 1900 ese derecho era reservado a aquellas gobernaciones que contasen con al menos tres municipios. Esto respondía a que, mientras el Territorio era considerado un artificio creado por el Estado federal, el municipio era en cambio concebido como ex-

34 *Antecedentes...*, ob. cit., p. 188.

35 *Ibidem*, p. 189.

36 *Ibidem*, p. 237.

presión de un interés comunitario surgido del desenvolvimiento de la vida social y, dado ese carácter orgánico, como el único capaz de dotar de autenticidad a la representación territorial de los delegados. De allí que se destacara que, en los términos de la reforma, “los municipios de los territorios, vienen a ser corporaciones que tienen participación en el gobierno general del territorio, desde que promueven por medio de sus representantes ante el congreso, leyes adecuadas y convenientes para el progreso del mismo.”³⁷

Las legislaturas territoriales también eran objeto de modificaciones. Si bien permanecían como instancia intermedia en la evolución de los Territorios hacia la condición de provincias, se buscaba que su instalación dejase de estar sujeta a una regla fija, como la cantidad de treinta mil habitantes exigida en la ley de 1884. En cambio, se pretendía que las legislaturas fuesen instituidas “cuando el crecimiento de la población y la importancia de una gobernación lo aconsejen”, siempre bajo propuesta del Ejecutivo al Congreso, especificando, además, “las facultades que deben reconocérsele y todo lo concerniente a su elección, duración y funcionamiento”.³⁸ La posibilidad de instituir una legislatura sólo sobre la base de una cantidad de población resultaba inconcebible desde la premisa de que el fundamento de una representación genuina no podía ser otro que el interés, entendido como una unidad orgánica sólo reconocible mediante un detenido examen del estado social de cada gobernación y no deducible de un cierto volumen demográfico. Esto significaba que la evolución política de los Territorios de ningún modo podía conducirse a través de criterios aritméticos tan elementales que no contemplaran siquiera su dispar extensión geográfica, y menos aún sus diferentes perfiles productivos o la consistencia de los vínculos sociales allí tejidos. Como se argumentaba en favor del proyecto, determinar la oportunidad de formar una legislatura y definir sus atribuciones “son asuntos de carácter muy complejo, para que sean resueltos *a priori*, y por una legislación uniforme”.³⁹

La cuestión de la transformación de los Territorios en nuevas provincias cobraba así un aspecto por completo diverso al de la ley de 1884. La simple existencia de sesenta mil habitantes era considerada del todo inadecuada para determinar una transformación de tal calibre, juicio que, cabe destacar, estaba lejos de ser un pretexto improvisado por las autoridades para negar a los pobladores de los Territorios la posibilidad de la definitiva autonomía política. Así lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que casi toda la doctrina en materia constitucional y federal coincidía en que el destino de los Territorios era el de dar lugar a nuevas provincias, pero también en juzgar por completo equívoco el criterio demográfico adoptado en 1884 (Gallucci 2018). En la misma convicción de que esa escueta aritmética no ofrecía una base firme para resolver la elevación de una gobernación a la calidad de provincia, los autores de la reforma decidieron no incluir la cuestión. Como se explicaba al respecto, “el hecho de no mencionar el proyecto la po-

37 *Ibidem*, pp. 237-238.

38 *Ibidem*, p. 241.

39 *Ibidem*, p. 242.

sibilidad de la transformación de los territorios en provincias, no importa impedirla”, en tanto la creación de nuevas provincias estaba ya contemplada en la propia Constitución como una “facultad privativa” del Congreso.⁴⁰ El propósito de no reducir tan compleja cuestión a ninguna serie de requisitos puntuales se justificaba en la necesidad de evaluar el progreso general y la consistencia de la vida social de cada gobernación, de todo lo cual la noción de interés era considerada el mejor índice. En respaldo de este cambio de rumbo, se aludía también al caso de los Estados Unidos, donde –se advertía– “no basta, ahí, que un territorio tenga una población determinada”, sino que “el congreso resuelve en cada caso si un territorio ha de ser elevado al rango de estado de la Unión”.⁴¹

¿Revelaba todo esto la pretensión de obstruir la autonomización de los Territorios, supeditándola a una estrecha noción de crecimiento económico que habría en realidad servido para mantener a sus habitantes privados de ciudadanía política (Navarro Floria 2007, p. 226)? Se debe advertir, primero, que ninguna de las gobernaciones estaba entonces cerca de alcanzar el requisito demográfico exigido por la ley vigente para permitir su conversión en una nueva provincia.⁴² Por otra parte, el progreso material de los Territorios podía ser concebido como una condición necesaria para su transformación en provincias, pero de ningún modo como una suficiente. De hecho, no era en ese aspecto donde la reforma impulsada por el roquismo ubicaba la respuesta a tan delicada cuestión, sino en la convicción, ya señalada, de que representación de las instituciones sólo podía ser auténtica si se fundaba en una sustancialidad que ellas no podían darse a sí mismas, sino que debía forzosamente provenir del terreno de lo social, del que el crecimiento económico era apenas un elemento.

UN FRACASO Y UN CURSO ALTERNATIVO

Pocos días después de que Roca anunciara la inminente presentación del proyecto de reforma de la ley de Territorios, Carlos Pellegrini, entonces senador por la provincia de Buenos Aires, presentó en la cámara alta una iniciativa de permuta de terrenos entre dicha provincia y la gobernación de La Pampa, cuyo límite sur proponía además trasladar hasta el río Negro.⁴³ Según Pellegrini, la modificación de los límites entre ambas jurisdicciones remediaría la falta de previsión que se había tenido al crear un Territorio mediterráneo, proporcionándole una salida al mar a través de la ciudad de Bahía Blanca y, al hacer de ésta la capital de la futura entidad, sería posible anticiparse a las crecientes tensiones entre La Plata y la distante pero floreciente ciudad del sur bonaerense. Luego de los cambios efectuados al proyecto por la Comisión de Negocios Constitucionales,

40 *Ibidem*, p. 241.

41 *Ibidem*, p. 242.

42 Según el censo de Territorios de 1905, La Pampa y Misiones eran los dos más poblados, con 41.377 y 36.027 habitantes respectivamente.

43 DSCD, 1900, sesión del 19 de mayo, p. 38.

que de todos modos mantenían la propuesta original de Pellegrini de federalizar varios partidos del sudoeste bonaerense, el proyecto resultó aprobado en forma unánime a mediados del mes de junio y enseguida enviado a la Cámara de Diputados.⁴⁴ La fuerte oposición de la legislatura bonaerense, que denunciaba la iniciativa como un ataque a la integridad de la provincia,⁴⁵ condujo a la postergación del tratamiento y, poco después, a que su autor desistiera definitivamente de la propuesta, partiendo a Europa en agosto. La suerte de la iniciativa se vio acaso comprometida el 1º de ese mes, cuando el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de reforma de la ley de Territorios anticipado por el propio Roca, y en el que no se recogía nada de lo planteado en el de Pellegrini. Quizá esto pueda ser considerado un indicio de un creciente distanciamiento con Roca, con quien rompió en forma definitiva a mediados de 1901, en medio de la crisis política desatada en torno a la cuestión de la deuda (Gallo 1999, p. 22). Como sea, la decisión de Pellegrini de plantear un proyecto de su propia iniciativa sobre una cuestión en torno a la que Roca había anunciado una reforma integral parece confirmar que la sociedad entre ambos mostraba señales previas de deterioro (Castro 2012, p. 53).

Acaso haya sido el fracaso del proyecto de Pellegrini lo que contribuyó a que llegara a ser imaginado como fruto de una especialmente lúcida visión del desarrollo de las regiones pampeana y norpatagónica, que no podía sino encontrar el rechazo de una “oligarquía gobernante” que sólo veía los Territorios como “colonias internas” a las que buscaba perpetuar en esa condición (Navarro Floria 2003, p. 75-76). Más allá de cuáles hayan sido los propósitos que Pellegrini perseguía con su proyecto (Silva *et al.* 1972), es necesario advertir que uno de sus problemas principales radicaba en el desconocimiento, deliberado o no, de un principio clave de la doctrina sobre el federalismo argentino como era el de la indestructibilidad de la personalidad político-jurídica de las provincias. En efecto, si es posible considerar las dos últimas décadas del siglo XIX marcadas por una creciente afirmación de la soberanía federal, es también necesario observar que, hacia el cambio de siglo, y acaso en respuesta a esa concentración, la concepción de las provincias como entidades inextinguibles se había convertido en una premisa casi indiscutida, no sólo en el ámbito del derecho constitucional sino también entre las dirigencias políticas provinciales (Gallucci 2018). Había quienes, en su crítica del sistema federal, llegaban al extremo de sugerir su definitivo abandono o a imaginar agresivos rediseños de los límites provinciales, pero se trataba de voces aisladas y sin mayor incidencia en las fuerzas políticas de la época. Que la respuesta al fracaso del proyecto de Pellegrini no puede atribuirse a una rigidez inherente a la dirigencia política lo sugiere, además, el hecho de que, durante la misma presidencia de Roca, los límites entre el Territorio del Chaco y la provincia de Santiago del Estero fueron sustancialmente modificados en favor de esta última.⁴⁶ En la medida que es-

44 DSCD, 1900, sesión del 12 de junio, p. 61.

45 *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Prov. de Buenos Aires*, 1900, sesión del 13 de julio, p. 202.

46 En septiembre de 1900, el Ejecutivo nacional envió al Congreso el proyecto que, en agosto de 1902,

tos cambios no implicaban ninguna reducción del cuerpo territorial de las provincias, resultaban en todo compatibles con la doctrina que postulaba el carácter perenne de ellas. No lo eran, en cambio, propuestas como las de Pellegrini, que fueron consideradas un ataque contra la provincia de Buenos Aires y que también dejaban a las demás provincias expuestas a eventuales modificaciones tan agresivas como reñidas con la doctrina constitucional imperante.

Mientras la propuesta de Pellegrini avanzaba en su finalmente breve recorrido, el Ministerio del Interior ultimaba detalles del proyecto de reforma de la ley de Territorios. Una vez presentado en la Cámara de Diputados, fue girado a la Comisión de Negocios Constitucionales. Sin embargo, el año concluyó sin que la iniciativa fuese tratada. En el mensaje que dirigió al Congreso en 1901, Roca volvía sobre el asunto señalando que la reforma de la ley de Territorios estaba “entre las necesidades más sentidas de esta época” y que su modificación era “reclamada por las deficiencias e imperfecciones notorias de la ley originaria, que, en una parte, fue demasiado adelante, y en la otra ha quedado muy atrás de los progresos alcanzados”.⁴⁷ La campaña del gobierno en favor del proyecto incluyó su publicación en forma de libro, a través de la casa editorial Peuser, al iniciarse el nuevo período parlamentario. No obstante, finalizadas las sesiones ordinarias del Congreso, el Ejecutivo no incluyó el proyecto entre aquellos para cuyo tratamiento dispuso sesiones de prórroga, con lo que el año concluyó sin que la reforma relativa a los Territorios resultase aprobada, provocando su pérdida de estado parlamentario. Acaso la agitación política en julio del mismo año, que llevó al gobierno a dictar el estado de sitio en la Capital Federal (Rojkind 2006), y la salida de Yofre del Ministerio del Interior, en el mes de septiembre, llevaron al gobierno a revisar su agenda parlamentaria y contribuyeron a sellar el destino de la reforma, obligando a las autoridades a tomar un curso alternativo en su política hacia los Territorios. Yofre fue sucedido por Joaquín V. González, quien permaneció en el cargo hasta el final del mandato de Roca, y durante cuyo ministerio perdió todo impulso la idea de una reforma integral de la ley de Territorios. En efecto, el gobierno se limitó en lo sucesivo a ordenar, por vía de decretos presidenciales y resoluciones ministeriales, una serie de medidas relativas a aquellas cuestiones que entendía de más imperiosa necesidad para los Territorios.

En enero de 1902, el Ejecutivo dictó un decreto delimitando las esferas de acción de los gobernadores y las autoridades judiciales, definiendo a los primeros como “la autoridad local superior”, pero precisando que sus atribuciones correspondían a las de un poder ejecutivo sin dominio sobre los agentes encargados de la administración de justicia.⁴⁸ El mismo decreto buscaba resolver otra de las cuestiones más habitualmente señalada como fuente de conflictos en los Territorios: la representada por la creación

sería sancionado como ley 4.141, por la cual buena parte de Chaco fue traspasada a Santiago del Estero, quedando entonces establecido el actual límite entre ambas.

47 DSCS, 1901, sesión del 3 de mayo, p. 7.

48 Se ha sostenido, de forma incorrecta, que el decreto establecía “la preeminencia de los gobernadores por sobre los jueces” (Navarro Floria 2003, p. 81-82).

de municipios. Sin haber logrado la sanción del proyecto que proponía reservar su formación para núcleos sociales de cierta densidad, pero advirtiendo que con frecuencia, “a pesar de la población, numéricamente considerada, no existen núcleos bastante densos, de cohesión social suficiente para constituir un verdadero ‘municipio’ en el sentido exacto y práctico de la ley”, el decreto establecía que los distritos electorales municipales serían determinados por el Ministerio del Interior, a propuesta de los gobernadores, “según las necesidades y condiciones de cada territorio”.⁴⁹ Además, se otorgaba a los gobernadores la facultad de suspender las elecciones municipales o los propios concejos locales, y se limitaba su período de sesiones a seis meses. La cuestión municipal de los Territorios volvió a ser objeto de atención del gobierno en 1904, cuando un nuevo decreto de Roca dispuso extender a las comisiones municipales, integradas por vecinos nombrados por el gobernador, las facultades de los concejos municipales surgidos de elecciones. La medida apuntaba a dar a los vecindarios medios de fomento que facilitarían su progreso material y la gestación de intereses comunitarios, sin tener que aguardar para ello la instalación de un concejo municipal, con la ventaja añadida, en la perspectiva del gobierno, de hacer ociosa la competencia electoral en esos apenas fundados y pequeños poblados territoriales.

Además de las medidas mencionadas, entre 1902 y 1904 se dictaron decretos de subdivisión administrativa de los Territorios, estableciendo sus respectivas capitales y las jurisdicciones correspondientes a los distintos asientos policiales y judiciales. Cambios importantes se introdujeron también en la justicia de paz, a partir de un decreto de julio de 1904 que otorgó a los gobernadores la facultad de proponer al Ejecutivo nacional el nombramiento de los jueces de paz en aquellas localidades donde, habiendo más de mil habitantes, no se hubiesen sustanciado elecciones para designar a tales funcionarios. El gobierno de Roca impulsó, además, una nueva ley de tierras públicas, aprobada en 1903, con la cual se pretendía evitar la expansión de la gran propiedad, considerada parasitaria y responsable de la ínfima población de vastas áreas del país, como los mismos Territorios, cuya efectiva colonización se buscaba promover reservando las tierras públicas de mejor calidad para la agricultura y la “pequeña propiedad, en favor de los verdaderos pobladores”.⁵⁰ Más allá de los resultados alcanzados en los años posteriores (Bandieri y Blanco 2009, Blanco 2016), aún en tiempos de auge de la gran propiedad, la imagen de una sociedad de pequeños propietarios agricultores seguía ofreciendo, inclusive en las más altas esferas oficiales, el horizonte deseable al que la primera dificultaba arribar.

CONCLUSIONES

No cabe duda de que “el discurso del presidente Roca en su segundo período de gobierno fue crítico respecto del rol desempeñado hasta entonces por el Estado nacional

49 Ministerio del Interior, *Decretos referentes a los Territorios Nacionales (1900-1902)*, Buenos Aires, 1902, p. 44.

50 DSCD, 1902, sesión del 21 de noviembre, p. 330.

en los Territorios” (Navarro Floria 2009b, p. 99). Además de mostrarse receptivo a las demandas provenientes de aquellos espacios, recogidas mediante visitas oficiales y a través de las páginas de los periódicos, el gobierno de Roca se propuso reformar integralmente la ley de Territorios, en la convicción de que sus generalmente magros progresos respondían, en buena parte, a las deficiencias de una normativa tachada de equívoca en sus premisas. Pero no fue sólo en el discurso donde el roquismo mostró signos de cambio en relación con los Territorios. En su afán de proveer a estos espacios de más eficaces medios de promoción de su desarrollo, el gobierno adoptó medidas concretas por las cuales puso en práctica aquellas que consideraba más imperiosas entre las inicialmente contempladas en una reforma que no prosperó.

Más difícil parece, en cambio, aceptar que la política del roquismo hacia los Territorios significase “una verdadera contrarreforma”, dirigida 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” (Navarro Floria 2009b p. 99). Sin espacio para discutir tal caracterización, es necesario advertir que varias de las medidas que habrían reflejado ese espíritu restrictivo, como el aumento de las facultades de los gobernadores o la concentración administrativa en un único ministerio, constituían demandas que las propias poblaciones territoriales reclamaban como necesarias para el progreso local (Leoni 2012, p. 171). Pero aún más importante es señalar que la imagen de un pueblo ansioso por ejercer sus derechos políticos, pero impedido de hacerlo por una clase gobernante inherentemente restrictiva, no se corresponde con la realidad de los Territorios hacia 1900; no sólo porque no existían entonces movimientos en reclamo de la instalación de legislaturas, y menos aún de la transformación en provincias, sino porque los propios actores territoriales mostraban escepticismo hacia las instituciones representativas disponibles, llegando a demandar la disolución de los municipios o lográndola inclusive al renunciar a sus cargos de ediles (Ruffini 2007, p. 205). Por otra parte, la idea de que la reforma proyectada por el gobierno de Roca apuntaba a postergar en forma indefinida la transformación de los Territorios en nuevas provincias no permite comprender por qué una iniciativa en apariencia tan conveniente a los deseos de una “oligarquía gobernante” no fue convertida en ley ni aun tratada en el Congreso.

Como se espera haber demostrado, la inspiración de esa frustrada reforma no parece hallarse en algún espíritu limitativo de los derechos políticos de los pobladores de los Territorios, sino en lo que más apropiadamente cabe pensar como una redefinición de la noción misma de representación política, reflejada también en otras iniciativas del reformismo roquista. De hecho, los cambios que el gobierno de Roca buscó introducir en el régimen de Territorios estaban orientados a replantear la función de las instituciones representativas en aquellos espacios, más que a privar de derechos políticos a sus escasos pobladores. La idea de que esas gobernaciones debían, entre otras cosas, alcanzar un cierto nivel de progreso antes de ser admitidas como provincias no era de ningún modo exclusiva de los círculos gubernamentales y ni siquiera una novedad

hacia el cambio de siglo (Gallucci 2018). Si esa idea cobró un tono particular durante el segundo roquismo, fue sobre todo debido a la convicción de que aquellos artificios administrativos del Estado federal debían primero gestar intereses colectivos, únicos posibles objetos de una representación genuina, y que éstos sólo podían nacer del seno de la sociedad civil; pero en ningún caso de una política señalada, también por amplios sectores de la oposición, como un mero reflejo de sí misma. Si esta imagen negativa de la vida política ya circulaba al menos desde los sucesos de 1890, fue el roquismo el que, ante una sociedad que hallaba profundamente transformada hacia el cambio de siglo, ofreció una respuesta reformista que apostaba a hacer del interés el fundamento de una representación auténtica.

A propósito de las orientaciones reformistas presentes en la escena política e intelectual argentina a comienzos del siglo xx, De Privitellio ha señalado que “visto integralmente, el impulso reformista del roquismo fue notoriamente más profundo y complejo que el encarado más tarde por Sáenz Peña”, añadiendo enseguida que “es seguramente el fracaso de buena parte de sus iniciativas lo que ocasiona que habitualmente se olvide este hecho” (2011, p. 141). En efecto, la introducción del servicio militar obligatorio, pero sobre todo iniciativas como la del también frustrado Código del Trabajo o los estudios encomendados a Bialet Massé sobre el estado de las clases obreras en el interior del país (Zimmermann 1995, p. 178), ofrecen ejemplos de una mirada más atenta a las nuevas formas de la sociedad que aferrada al anhelo de una cabal regeneración de la república por medio del sufragio. La huella de ese reformismo roquista se comprueba también en la reforma que proyectó para los Territorios, que, no obstante su fracaso, presentaba profundos cambios con respecto a la ley de 1884. Acaso el más notorio fue el intento de hacer que los ámbitos de representación previstos para los Territorios tuvieran fundamento ya no en una cantidad demográfica, sino en la efectiva presencia de intereses, gestados en los lazos sociales tejidos por los pobladores de esos artificios geográficos. Al mismo principio se quiso supeditar su transformación en nuevas provincias. Lejos de ser esgrimida como un simple pretexto para postergar ese cambio, la noción de interés constituía una pieza central del modo en que el reformismo roquista concebía la representación, como lo demuestra la ya señalada relevancia de dicha idea en la reforma electoral de 1902. En este sentido, la frustrada reforma proyectada para los Territorios sugiere, además, que la disposición reformista de la segunda presidencia de Roca no tuvo inicio con la incorporación de González al gabinete (López 2005), sino que respondía al modo en que dicho gobierno repensaba la política y el gobierno mismo ante una sociedad argentina en acelerada transformación.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, P. Y BRAGONI, B. 2015. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa. 302 p.

- ALONSO, P. 2015. Dinámicas federales en las dos últimas décadas del siglo XIX. En P. ALONSO & B. BRAGONI, *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa. pp. 199-221.
- ARIAS BUCCIARELLI, M. 2016. Abordajes y perspectivas en torno a los territorios nacionales en Argentina. Un itinerario conceptual y empírico sobre la producción historiográfica más reciente. *Boletín Americanista*, año LXVI, n° 72, pp. 17-33.
- ARMUS, D. 2000. El descubrimiento de la enfermedad como problema social. En M. Z. LOBATO, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*. Nueva Historia Argentina; Buenos Aires: Sudamericana. pp. 507-551.
- BANDIERI, S. & BLANCO, G. 2009. Política de tierras en los territorios nacionales. Entre la norma y la práctica. En G. BLANCO & G. BANZATO, *La cuestión de la tierra pública en Argentina. A 90 años de la obra de Miguel Ángel Cárcano*. Rosario: Prohistoria. pp. 163-199.
- BERTONI, L. A. 2001. *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 319 p.
- BLANCO, G. 2016. Los ocupantes de tierras en la Norpatagonia. Los inspectores nacionales, el colono ideal y el poblador real al comenzar el siglo XX. *Historia Regional*, año XXIX, n° 35, pp. 51-66.
- BOTANA, N. 1994. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BOTANA, N. & GALLO, E. 1997. Estudio preliminar. En N. BOTANA & E. GALLO, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*. Buenos Aires: Ariel. pp. 11-126.
- CASTRO, M. 2012. *El ocaso de la república oligárquica. Poder, política y reforma electoral, 1898-1912*. Buenos Aires: Edhasa. 391 p.
- CHIARAMONTE, J. C. & BUCHBINDER, P. 1992. Provincias, Caudillos, Nación y la historiografía constitucionalista argentina (1853-1930). *Anuario IEHS*, vol. 7, pp. 93-120.
- DE PRIVITELLIO, Luciano 2006. Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902. *Política y Gestión*, n° 9, pp. 109-134.
- DE PRIVITELLIO, L. 2011. Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955. En: H. SABATO y otros, *Historia de las elecciones en la Argentina. 1805-2011*. Buenos Aires: El Ateneo. pp. 135-233.
- DEVOTO, F. 1996. De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 14, pp. 93-113.
- FALCÓN, R. 1987. Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912). *Anuario de la Escuela de Historia*, n° 12, pp. 193-221.
- GALASSI, G. Y LÓPEZ, J. 2011. No hay día sin palabras. Estanislao Zeballos y la Revista de Derecho, Historia y Letras. En S. FERNÁNDEZ Y F. NAVARRO, *Scribere est agere. Estanislao Zeballos en la vorágine de la modernidad argentina*. Rosario: Quinta pata & Camino editores. pp. 179-202.
- GALLO, E. 1992. Política y sociedad en Argentina, 1870-1916. En L. BETHELL, *Historia de América Latina. América del Sur, c. 1870-1930*. X; Barcelona: Crítica. pp. 41-66.
- GALLO, E. 1999. *Carlos Pellegrini. Orden y reforma*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 88 p.
- GALLUCCI, L. 2015. La extensión del federalismo sobre el desierto argentino. Los debates parlamentarios en la sanción de la ley de Territorios Nacionales (1884). *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 72, n° 2, pp. 693-722.
- GALLUCCI, L. 2016. El espejismo de la República posible. La cuestión de la ciudadanía política y la organización institucional de los Territorios Nacionales (1884). *Historia Crítica*, n° 60, pp. 61-80.
- GALLUCCI, L. 2018. Transmisiones y adaptaciones del federalismo en la universidad argentina. El tratamiento del régimen de los Territorios Nacionales en la enseñanza del derecho constitucional. *Prismas. Revista de historia intelectual*, n° 22, pp. 51-72.
- KENNEDY, D. 2006. Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000. En D. M. TRUBEK & Á. SANTOS, *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. pp. 19-73.
- LEONI, M. S. 2001. Los Territorios Nacionales. En ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *La Argentina del siglo XX*. Nueva Historia de la Nación Argentina, VIII; Buenos Aires: Planeta. pp. 43-76.

- LEONI, M. S. 2012. Vínculos entre la política nacional, regional y local. La designación de gobernadores en los Territorios Nacionales. En M. S. LEONI & M. M SOLÍS CARNICER, *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*. Rosario: Prohistoria. pp. 167-183.
- LÓPEZ, M. J. 2005. Antecedentes de la reforma electoral. 1893-1910. En M. J. LÓPEZ, *De la República oligárquica a la República democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*. Buenos Aires: Lumiere. pp. 183-216.
- MASES, E. 2002. *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910)*. Buenos Aires: Prometeo. 226 p.
- NAVARRO FLORIA, P. 2003. La nacionalización fallida de la Patagonia Norte. 1862-1904. *Quinto Sol*, nº 7, pp. 61-91.
- NAVARRO FLORIA, P. 2005. Una historia natural y moral de la Nación en sus confines: la Patagonia en el Boletín del Instituto Geográfico Argentino (1879-1911). *Modernidades* [en línea], año III, nº 5 [consultado el 10 de noviembre de 2010]. Disponible en: https://ffyh.unc.edu.ar/archivos/modernidades_a/Revista%20e-Modernidades.htm.
- NAVARRO FLORIA, P. 2007a. La 'República posible' conquista el 'desierto'. La mirada del reformismo liberal sobre los Territorios del Sur argentino. En P. NAVARRO FLORIA, *Paisajes del progreso. La resignificación de la Patagonia Norte, 1880-1916*. Neuquén: Educo. pp. 191-234.
- NAVARRO FLORIA, P. 2007b. El viaje político al interior como instrumento del gobierno y de la mirada oligárquica: Patagonia, 1899-1911. *Modernidades* [en línea], año III, nº 6 [consultado el 10 de junio de 2009]. Disponible en: https://ffyh.unc.edu.ar/archivos/modernidades_a/VI/DEFINITIVOS/Floria.htm.
- NAVARRO FLORIA, P. 2009a. La mirada del reformismo liberal sobre los Territorios del Sur argentino, 1898-1916. *Quinto Sol*, nº 13, pp. 73-103.
- NAVARRO FLORIA, P. 2009b. El conocimiento de los Territorios Nacionales generado por los agentes del Estado: memorias, informes y mapas. En I. PODGORNÝ, M. PENHOS & P. NAVARRO FLORIA, *Viajes. Espacios y cuerpos en la Argentina del siglo XIX y comienzos del XX*. Buenos Aires: Teseo - Biblioteca Nacional. pp. 89-114.
- PAYRÓ, R. J. 1898. *La Australia argentina. Excursión periodística á las costas patagónicas, Tierra del Fuego é Isla de los Estados*. Buenos Aires: Imprenta de La Nación. 451 p.
- PERSELLO, A. V. & DE PRIVITELLIO, L. 2009. La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930). En L. A. BERTONI & L. DE PRIVITELLIO, *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*. Buenos Aires: Siglo XXI. pp. 89-121.
- ROCK, D. 2006. *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*. Buenos Aires: Prometeo. 369 p.
- ROJKIND, I. 2006. Prensa, manifestaciones y oposición política. La protesta contra la unificación de la deuda en julio de 1901. *Estudios Sociales*, año XVI, nº 31, pp. 137-162.
- ROLDÁN, D. 2006. La República Verdadera impugnada. En D. ROLDÁN, *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. pp. 53-102.
- ROLDÁN, D. 2015. El debate sobre el federalismo y las opacidades de la política argentina en el Centenario. En P. ALONSO Y B. BRAGONI, *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa. pp. 223-249.
- ROLLINO, C. 1901. Territorios y gobernadores. *Revista de Derecho, Historia y Letras*, año IV, vol. XI, pp. 223-226.
- RUFFINI, M. 2007. *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 275 p.
- SCARZANELLA, E. 2015. *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina. 1890-1940*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 172 p.
- SERVELLI, M. 2017. *A través de la República. Corresponsales viajeros en la prensa porteña de entre siglos XIX-XX*. Buenos Aires: Prometeo. 318 p.

- SILVA, H. y otros. 1972, *Bahía Blanca: una nueva provincia y diversos proyectos para su capitalización*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur. 154 p.
- SURIANO, J. 1988. *Trabajadores, anarquismo y estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*. Buenos Aires: CEAL. 32 p.
- SURIANO, J. 2000, *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena. 334 p.
- ZEBALLOS, E. S. 1899. De Magallanes a la Puna. *Revista de Historia, Derecho y Letras*, año I, vol. 3, pp. 308-315.
- ZIMMERMANN, E. 1995. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana. 250 p.
- ZIMMERMANN, E. 2007. Centralización, justicia federal y construcción del Estado en la organización nacional. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, n° 46, pp. 265-292.
- ZIMMERMANN, E. 2013. 'Un espíritu nuevo': la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930). *Revista de Indias*, año LXXIII, vol. 257, pp. 81-106.
- ZUSMAN, P. & HEVILLA, M. C. 2014. Panamericanismo y arbitraje en conflictos de límites: la participación de Estados Unidos en la definición de la frontera argentino-chilena en la Puna de Atacama (1899). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 23, n° 2, pp. 95-106.