

La Constitución, el federalismo y las voces de la ley. Los territorios nacionales según los profesionales del derecho entre finales del siglo XIX y comienzos del XX*

Lisandro Gallucci**

En 1895 se llevó a cabo el Segundo Censo de la República Argentina. Muchos años habían pasado desde la realización del último Censo nacional -efectuado en 1869, durante la presidencia de Sarmiento-, pero sobre todo muy numerosas y profundas eran las transformaciones que se habían producido en el país en el curso de aquel cuarto de siglo. En primer término, tuvo lugar una formidable expansión territorial de los dominios efectivos del Estado nacional que, luego de las campañas militares lanzadas sobre las sociedades indígenas del Chaco, la Pampa y la Patagonia, puso bajo el control directo de aquél el gobierno y la administración de esas vastas regiones. Esto implicó casi una duplicación de la superficie ocupada por las catorce provincias surgidas de la coyuntura independentista,¹ además de una ampliación del radio de acción de dicho Estado nacional, fortalecido durante la década de 1880 gracias a la federalización de la ciudad de Buenos Aires y a la propia organización de los territorios nacionales, entre otros aspectos.² En segundo lugar, el éxito del programa inmigratorio sostenido –aunque con diferentes intensidades- por los gobiernos nacionales, incidió fuertemente en la duplicación de la población del país, que pasó de menos de dos millones de habitantes en 1869 a superar los cuatro millones veinticinco años después. A partir de este crecimiento, concentrado principalmente en la región litoral del país, la sociedad argentina fue adquiriendo una diferente fisonomía, no solo caracterizada por la creciente presencia de población extranjera, sino también por el surgimiento de

* El presente trabajo es una versión preliminar de parte de una tesis doctoral en curso que tiene por objeto el estudio de la construcción de representaciones sociales y políticas acerca de los territorios nacionales en Argentina entre 1884 y 1943.

** CEHIR-ISHIR-CONICET-UNCO/UNSAM

¹ Según el Censo Nacional de 1895, la superficie total de la República Argentina era estimada en 2.885.620 kilómetros cuadrados, de los cuales 1.271.715 correspondían a los nueve territorios nacionales existentes por entonces. En términos porcentuales, la extensión de los territorios nacionales representaba el 44% de la superficie total del país (De la Fuente et al., 1898: 17).

² En un capítulo previo hemos hecho mención a las leyes de educación pública obligatoria, de registros civiles y de unificación monetaria, entre algunas de las que más claramente denotan ese fortalecimiento del Estado nacional. Acerca de esas transformaciones, (Botana y Gallo, 1997: 28-35).

nuevos sectores sociales, especialmente en los espacios urbanos y rurales de mayor dinamismo (Romero, 2004: 22-33). Especialmente acelerado a partir de la segunda mitad de la década de 1880,³ el crecimiento de ese flujo migratorio generó en una parte importante de los actores políticos la sensación de que el país estaba siendo inundado por una población que, por su condición foránea y su falta de voluntad para nacionalizarse, ponía en riesgo de disolución a la identidad nacional argentina (Bertoni, 2001: 19-24).

No menos importante que todo lo anterior, fue que el orden político que se había configurado a partir de 1880 –sobre la base del control, si bien no mecánico, de las denominadas “situaciones” provinciales (Alonso, 2010; Botana, 1994)-, comenzó a ser objeto de cada vez más intensas y frecuentes impugnaciones, siendo la Revolución del Parque (1890) y la revolución radical de 1893 las más resonantes en la denuncia de los males de la república. Aunque las razones de ese malestar no derivaban en forma inmediata de la crisis económica de 1890, ella operó como un telón de fondo que permitió a muchos de esos críticos denunciar un estado general de corrupción y la desaparición de las virtudes cívicas provocados por el individualismo y el materialismo, haciendo que el discurso de un fragmento de los elencos políticos asumiera un tono moral que llevaba a muchos actores a recordar con cierta nostalgia las agitaciones políticas previas a 1880 (Botana y Gallo, 1997: 37). Por otro lado, la fundación en 1896 del Partido Socialista, en el que se congregaron diferentes grupos que buscaban asumir la representación de los trabajadores, implicó la aparición en la arena política de un actor que pretendía al mismo tiempo transformarla a partir de principios que definía como modernos. En definitiva, en menos de treinta años la República Argentina se había duplicado tanto en espacio como en población, y las consecuencias de esas aceleradas transformaciones desafiaron profundamente las miradas y sensibilidades de los distintos actores políticos e intelectuales de la época. No resulta exagerado afirmar, atendiendo a la magnitud y profundidad de los cambios operados, que el que podía observarse hacia los años finales del siglo XIX era un país completamente nuevo.

Por mismos esos años comenzaron a surgir una serie de discursos que destacaron la existencia de un déficit de representación en relación con los territorios nacionales. Las críticas dirigidas hacia la condición política de estos espacios no se orientaban tanto a denunciar el incumplimiento de la ley 1.532, como se advierte del hecho de que prácticamente ninguno de los territorios contaba todavía con la población requerida por

³ La cantidad de inmigrantes ingresados al país por año no había superado los 50.000 hasta 1885. Sin embargo, desde esa fecha el volumen migratorio se amplió notablemente: pasando de 114.480 en 1886 a 289.014 en 1889 (Bertoni, 2001: 19).

dicha normativa para su transformación en estado provincial.⁴ Más bien, aquellas impugnaciones apuntaban a introducir modificaciones en aspectos particulares de dicha ley o incorporar a la misma ciertos mecanismos e institutos que eran considerados necesarios para promover una mayor integración, tanto simbólica como material, de aquellos territorios a la Nación.⁵ A través de la prensa periódica, de la literatura ensayística, de relatos de viajes o de estudios provenientes de diversas disciplinas, hacia fines del siglo XIX comenzaron a ganar predicamento ciertas representaciones imaginarias acerca de los territorios que retrataban a éstos como espacios que, luego de su incorporación territorial con la Conquista del Desierto, habían quedado sencillamente abandonados a sus propias fuerzas y que mostraban por consiguiente un muy modesto progreso (Navarro Floria, 2009b). Así, el panorama que aquellas descripciones brindaban acerca de los territorios nacionales era el de espacios en los que unos sacrificados pioneros desarrollaban sus actividades en soledad y sin ningún auxilio de las autoridades oficiales, a las que por otra parte se presentaba como ajenas a la vida social de los territorios y por lo tanto ignorantes de las necesidades de la población de aquellos lugares.⁶ La representación de los territorios nacionales como espacios abandonados por las autoridades federales estaba también asociada a las ansiedades territoriales que en algunos despertaban las pretensiones de los países limítrofes sobre los territorios nacionales.⁷

⁴ De acuerdo a la ley 1.532, de 1884, cuando un territorio nacional alcanzara la cifra de 60.000 habitantes accedía al derecho a ser transformado en provincia. Para la instancia en que un territorio contara con la mitad de esos habitantes, la ley preveía la formación de una legislatura territorial. La misma regla demográfica se observa en el régimen municipal de los territorios, puesto que la mencionada ley permitía la creación de gobiernos municipales en las localidades que tuvieran al menos 1.000 habitantes dentro de su ejido (Reyna, 1914).

⁵ Esas demandas tenían que ver con cambiar el régimen aduanero –en particular, el establecimiento de puertos libres en los territorios nacionales–, asegurar la residencia efectiva de los gobernadores en sus respectivos territorios, lograr la instalación de distintas oficinas administrativas, detallar el origen de las rentas de los gobiernos municipales en los territorios y, entre otros aspectos más, garantizar un eficiente funcionamiento de la justicia, tanto letrada como de paz (Bandieri, 2005: 155-165; Navarro Floria, 2007; Rafart, 2008: 140-145; Ruffini, 2007b: 165-171).

⁶ Publicado primero en forma de folletines por *La Nación* y luego reunidos en forma de libro por la imprenta de dicho periódico, *La Australia argentina* (1898), de Roberto J. Payró (1867-1928), constituyó uno de los retratos más influyentes en la construcción de ese tipo de representaciones acerca de los territorios nacionales. Los escasos progresos materiales que mostraban los territorios patagónicos eran según Payró producto exclusivo de la esforzada iniciativa de sus pobladores, sobre los cuales las plazas comerciales del sur chileno ejercían una atracción que se explicaba por la deficiente acción del gobierno argentino y que ponía en duda la capacidad de este último para gobernar efectivamente aquellas regiones tan distantes. Todo esto llevaba a (Payró, 1898: 111) a considerar finalmente que la “Patagonia no debe al Gobierno sino vejámenes unas veces, desdenes otras.”

⁷ Este fue el caso también de Estanislao Zeballos (1854-1923), quien desde su *Revista de Derecho, Historia y Letras* –nacida en 1898–, insistió sobre el estado de postergación que encontraba en los territorios nacionales. Esa situación aparecía a su vista como algo especialmente preocupante, en la medida que los imaginaba amenazados por los deseos territoriales de los países limítrofes, que veía reflejado en las aspiraciones chilenas sobre los territorios patagónicos (Navarro Floria, 2009a: 79).

No interesa aquí evaluar en qué medida esas descripciones ofrecían un reflejo nítido de la realidad económica y social de los territorios, aunque las mismas estaban sin duda lejos de constituir una pura invención. Más importante resulta en cambio advertir que esos juicios acerca de una incompleta incorporación de los territorios nacionales dan cuenta del punto de observación desde el que esos autores elaboraron tales representaciones acerca de aquellos espacios. En efecto, antes que un diagnóstico certero de las razones de esa inacabada integración, aquellas descripciones muestran la preocupación por la conformación de la Nación como una totalidad simultáneamente política, social, económica y cultural que se correspondiera exactamente con la extensión territorial de la República.⁸ Sólo desde una perspectiva semejante, que comenzaba por asumir la formación de esa unidad como algo necesario y que fue ganando cada vez más adeptos hacia finales del siglo XIX (Bertoni, 2001), podían los territorios nacionales ser contemplados como espacios que debían todavía ser integrados al cuerpo de la Nación.

Esa percepción acerca de una integración insuficiente no se agotaba en los aspectos económico-materiales, sino que se manifestaba asimismo en lo relativo a las instituciones políticas del país. Fue a partir de la convicción de que la unidad de la Nación debía también expresarse en el orden político, que a partir de la década de 1890 comenzaron a surgir críticas hacia el estatus institucional de los territorios nacionales, señalando la necesidad de incorporarlos al sistema representativo. Esos planteos, según se ha mencionado más arriba, no apuntaron tanto a un completo rediseño de la ley 1.532 –aunque no faltaron intentos en esa dirección-,⁹ como a la inclusión en la misma de ciertos mecanismos que habían sido descartados en los debates que rodearon la sanción de aquella en 1884. En particular, la cuestión de la representación parlamentaria de los territorios nacionales emergió como una preocupación compartida por una importante cantidad de actores políticos e intelectuales de fines del siglo XIX y comienzos del XX. El propósito de las diversas propuestas que se formularon en esa dirección no se limitaba a hacer de la representación parlamentaria un mecanismo que permitiera a los legisladores tener un conocimiento más preciso de las

⁸ Para el propio (Payró, 1898: 443), su libro cobraba verdadero sentido en la medida que contribuyera a ese propósito “menos artístico, pero más útil: que el Gobierno y los hombres de empresa fijen su atención en las regiones que recorrí, el uno para incorporarlas definitivamente á la existencia nacional, los otros para llevar á ellas sus iniciativas y sus esfuerzos, acelerando su progreso para cosechar sus primeros frutos.”

⁹ Tal es el caso del proyecto de reforma orgánica de la ley 1.532 impulsado en 1900 por el presidente Julio Argentino Roca y su Ministro del Interior, Felipe Yofré. Hasta donde tenemos conocimiento, se trató de la primera iniciativa de reforma completa de la ley de territorios nacionales. Si bien no fue sancionada por el Congreso, algunas de las propuestas contempladas en el proyecto lograron traducirse en leyes sobre aspectos particulares de la administración de los territorios. Una aproximación a las modificaciones que en materia política proponía el proyecto del Ejecutivo nacional en (Gallucci, 2011).

necesidades de los habitantes de los territorios nacionales y diseñar los instrumentos que permitieran satisfacerlas, superando así la condición de abandono denunciada por publicistas como Payró (1898: 84), para quien la “Patagonia, más que geográficamente, está alejada del resto de la república por la indiferencia.” No menos importante que esto es que, para muchos de los que propusieron reformas en tal sentido, la incorporación de representantes parlamentarios por aquellas unidades que constituían casi la mitad del territorio argentino, haría efectiva la representación política completa de la Nación. Sin embargo, esta reconsideración del estatus político de los territorios nacionales condujo también a una reformulación de los términos en que hasta entonces había sido concebida su incorporación al sistema federal en calidad de provincias autónomas. En efecto, las discusiones desarrolladas en torno a los territorios nacionales entre los años finales del siglo XIX y las primeras dos décadas del siguiente, llevaron a que la aritmética demográfica fijada en la ley 1.532 pasara a ser vista como inapropiada para determinar la gradual autonomización de aquellos espacios. Aún cuando no fue abandonada, aquella regla, que ataba la conversión de los territorios en estados provinciales a la sola cantidad de población, fue objeto de una profunda revisión al punto de adquirir para muchos de sus contemporáneos un significado completamente diverso al que tenía originalmente. En este sentido, se trata aquí de demostrar que la aritmética poblacional adoptada en 1884 como condición de acceso de un territorio nacional a la autonomía política resultó paulatinamente desplazada por la idea de que esta última condición debía estar sostenida en el orden de las capacidades.

Esta transformación, sin embargo, maduró paulatinamente durante la coyuntura finisecular, por lo que resulta necesario indagar en torno a sus orígenes, sus formas de estructuración y sus canales de difusión. La que se explora en este trabajo es apenas una entre otras vías posibles de análisis, pero se trata acaso de la que permite advertir con mayor nitidez los cambios experimentados en relación con el estatus político atribuido a los territorios nacionales. Si las discusiones en torno a la representación política de aquellos espacios y también la del conjunto de la Nación se vinculaban forzosamente con los fundamentos mismos del sistema representativo federal, y en tanto que estos últimos se encontraban al menos formalmente consagrados en la Constitución, el estudio de las representaciones construidas por quienes eran considerados autoridades en dichas materias se muestra especialmente adecuado a los propósitos de esta investigación. En efecto, en su calidad de profesionales del derecho, los abogados estaban académica y socialmente reconocidos como intérpretes autorizados de las leyes y aún dentro de este colectivo sin duda amplio, existía un

grupo más reducido que gozaba de la menos extendida reputación de ser expertos en la interpretación de la ley suprema, la Constitución nacional. De esta manera, la indagación que aquí se ofrece en torno a las transformaciones operadas en las formas de concebir el lugar de los territorios nacionales en el concierto institucional de la República, consiste fundamentalmente en un análisis de las miradas que diferentes juristas especializados en el campo del derecho constitucional elaboraron acerca de aquellos espacios organizados en 1884. Las razones que justifican esta atención a los profesionales del derecho no solo tienen que ver con la ya señalada condición de que eran calificados como sujetos entendidos en la elucidación de la ley, sino también con el marcado protagonismo que los mismos tenían en el campo político, tanto en el terreno de la competencia partidaria como en el de los debates parlamentarios y doctrinarios.¹⁰ Con la excepción de quienes procedían del ámbito militar y algunas otras profesiones, la abrumadora mayoría de los elencos políticos nacionales y provinciales provenía del mundo de las leyes. En este sentido, inquirir en torno a la forma en que los abogados pensaron a los territorios nacionales en relación con el sistema representativo establecido en la Constitución, implica también explorar las visiones que sobre dicho asunto tenía una parte sin duda significativa de las elites políticas de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Como es conocido, desde su sanción en 1884 y hasta avanzada la década de 1940 inclusive, la ley 1.532 no experimentó modificaciones significativas en lo que respecta a las instituciones políticas diseñadas para los territorios nacionales. Sin embargo, la progresiva estructuración del campo profesional del derecho como ciencia de lo jurídico y la consecuente especialización a la que condujo esa redefinición de la disciplina, hizo del significado de las leyes algo que no podía ser extraído de una lectura literal de la misma por parte de cualquier individuo, sino que requería de la mirada del experto para establecer el sentido estimado verdadero de una determinada normativa. Así, la idea de que las leyes tenían un “espíritu” que escapaba a lectura del lego y, junto con esto, la aspiración a constituir al derecho como una ciencia -según los cánones más simbólicos que metodológicos de la época-, hizo de los especialistas en el derecho constitucional protagonistas muy importantes en la discusión finisecular acerca de los territorios

¹⁰ Sin arriesgar un paralelismo con la situación de Francia en el siglo XIX, es útil reparar en lo señalado por Pierre Rosanvallon acerca de la importancia de los abogados como figuras políticas debido a que sus competencias profesionales los habilitaban para asumir funciones de representación política. Según (Rosanvallon, 2004: 182) no puede considerarse un hecho casual que, al menos en la Francia decimonónica, “el oficio de abogado haya servido durante tanto tiempo de referencia implícita para pensar en la representación política, y eso en todos los medios y en todas las opiniones.”

nacionales. En particular, como se buscará demostrar aquí, fue en buena medida –aunque no exclusivamente- desde esos sectores que comenzó a imponerse la idea de que los territorios padecían un déficit de representación que debía ser de algún modo subsanado. Esto no implicó, por supuesto, que aquellos intérpretes de la Constitución se mostraran de acuerdo en cuanto al lugar que los territorios nacionales debían ocupar dentro del sistema representativo, como tampoco respecto a qué mecanismos debían incorporarse para posibilitar la representación de los territorios en el Congreso y, de esa forma, realizar la del conjunto del pueblo de la Nación. Todavía más, como se mostrará más adelante, la emergencia en las primeras décadas del siglo XX de una mirada de aspiración científica acerca de la política –proceso impulsado por figuras provenientes fundamentalmente del ámbito del derecho-, implicó una mayor complejización de los debates en torno a la condición política de los territorios nacionales, pero también acerca de la representación política en un régimen federal.

Los territorios nacionales en el derecho constitucional

Para tener una primera aproximación a la forma en que los profesionales del derecho entendían a los territorios nacionales en relación con el conjunto del sistema representativo, resulta conveniente explorar las definiciones que de dichos espacios ofrecían algunos textos destacados en materia constitucional hacia fines del siglo XIX. Por lo general escritas por quienes se desempeñaron al frente de cátedras universitarias de derecho constitucional – aunque con frecuencia se trataba de compilaciones de las clases impartidas por esos profesores-, esas obras constituyeron una parte importante en la formación de numerosas generaciones de abogados que luego de su egreso ejercieron el derecho en forma privada, desarrollaron carreras en el ámbito de diferentes instituciones estatales o construyeron sus trayectorias en la competencia por acceder a cargos de representación política. Como se trata de mostrar en este apartado, definir la condición política e institucional de los territorios nacionales en el concierto general de la República Argentina suponía poner en discusión el significado que la representación política asumía en un régimen federal en el que prácticamente la mitad de la superficie del país estaba bajo control directo del gobierno nacional.

Una de las autoridades más importantes en materia constitucional durante aquel período fue José Manuel Estrada (1842-1894), cuya influencia en la disciplina continuó siendo importante inclusive después de su muerte.¹¹ Hacia fines de la década de 1870, cuando los territorios nacionales no habían sido aún ocupados en forma efectiva, Estrada destacaba que las gobernaciones existentes –la del Chaco y la de la Patagonia-, habían sido diseñadas con el solo propósito de asegurar los derechos territoriales de la Argentina.¹² Esto justificaba que el Estado nacional asumiera el control directo de esas gobernaciones, pero también lo llevaba a advertir que era necesario reorganizar aquellas entidades para asegurar en las mismas las garantías individuales que alentarán la radicación de población. Sin embargo, en una república que desde 1853 había adoptado un sistema federal de gobierno, la existencia de unas entidades disonantes con este último implicaba un problema significativo. “¿Cómo deben adaptarse á la índole del federalismo las leyes destinadas á organizar los Territorios?”, se preguntaba Estrada (1883: 124). En su opinión, las tradiciones políticas e institucionales del país ofrecían la respuesta a dicha cuestión: los territorios nacionales debían ser armonizados con el sistema federal consagrado en la Constitución. Esto implicaba, por una parte, que el gobierno de aquellos territorios debía ser organizado siguiendo los principios de la división de poderes y de descentralización administrativa y, por otro lado, “encaminando á preparar la conversión del territorio en Provincias, como vemos que lo hace la legislación de los Estados Unidos” (Estrada, 1883: 125). De esta forma, la incorporación al dominio nacional de extensos territorios al norte y al sur del país, no suponía ningún riesgo para el sistema federal en la medida que se previeran los mecanismos necesarios para la creación de

¹¹ Además de ser un profesional del derecho, Estrada desarrolló una intensa vida política marcada sobre todo por su firme rechazo al laicismo de las presidencias de Roca y de Juárez Celman, postura que eventualmente lo condujo a formar parte de la Revolución del Parque. Además de desempeñarse en dos ocasiones como diputado nacional y de ocupar el cargo de Rector del Colegio Nacional de Buenos Aires, Estrada dictó durante algunos años clases de Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad de Buenos Aires, ganando una reputación no despreciable en tal materia. En 1904, diez años después de su muerte, el entonces Rector del Colegio Nacional, Enrique (de Vedia, 1904: 22), le rendía homenaje recordando entre otras cosas “sus magníficas lecciones de derecho constitucional que son á la vez lecciones históricas y morales”, y la erudición histórica y filosófica que le había permitido incorporar a sus clases de derecho “un capital de ciencia que le permitía concordar, en el más cumplido paralelismo, el derecho constitucional argentino y sus fuentes originarias, para establecer así, dentro del método y de la claridad que en la exposición lo distinguían y á favor de su poderosa é incontaminada facultad interpretativa, el alcance justo y recto de todo precepto constitucional.” Todavía más, el Rector entendía que “nadie como Estrada ha expuesto la ciencia constitucional en sus eruditas lecciones de derecho” y que “su enseñanza de nuestro derecho constitucional ha dejado una huella profunda por eso mismo y constituye el monumento que más contribuirá a perpetuar la memoria del eminente profesor” (de Vedia, 1904: 23).

¹² Es importante tener en cuenta que el libro *Nociones de Derecho Federal...*, publicado en 1883, no fue en realidad escrito por Estrada, sino que consistía en una compilación de las clases que aquel había dictado en la Universidad de Buenos Aires entre 1877 y 1878, y que fueron copiadas estenográficamente por Alberto Martínez y Gabriel H. Larralde.

gobiernos autónomos en aquellos espacios, para cuyo diseño consideraba ante todo necesario seguir la experiencia estadounidense.

Sin embargo, la labor de los legisladores no podía limitarse a reproducir la normativa norteamericana. Existía para Estrada una profunda diferencia entre el sistema federal adoptado por los Estados Unidos y el que estaba consagrado en la Constitución argentina que volvía necesario adaptar al país aquellos instrumentos legales. La distinción se encontraba en el hecho de que “la República Argentina no es una Nación compuesta de Estados; es un Estado dividido en provincias” (Estrada, 1895: 293). Para Estrada, la Nación era preexistente a las provincias y estas últimas sólo habían adquirido existencia a partir de la división que los primeros gobiernos patrios habían hecho de las viejas Intendencias coloniales. Como puede advertirse, Estrada se mantenía en esto fiel a la interpretación sostenida entre otros por Alberdi (Botana, 1993: 227). En esa dirección, Estrada subrayaba la diferencia con la organización federal de los Estados Unidos, advirtiendo que “la unidad nacional argentina no emana solamente de la Constitución escrita, sino que emana de la Constitución no escrita, de la complexión orgánica del pueblo de la República Argentina” (Estrada, 1895: 302). En la armonización de la normativa federal con esa Constitución no escrita se encontraba en su opinión la clave para un adecuado funcionamiento del sistema que no obstaculizara el progreso del país: “esta es nuestra ley tradicional, y la única sólida esperanza de un porvenir venturoso para la Nación, y de una existencia robusta para sus instituciones” (Estrada, 1895: 302).

Desde este punto de vista, el régimen federal argentino no era una simple copia institucional de los Estados Unidos, ni derivaba de la adopción de una fórmula doctrinaria, sino que se trataba apenas de la forzada solución de compromiso adoptada por los constituyentes de 1853 frente al legado de la agitada primera mitad del siglo. Entonces, explicaba Estrada (1895: 317-318), “el legislador se vio forzado á aceptar en categoría de provincias todos los centros que tal derecho reclamaban, cediendo á los impulsos de facciones revolucionarias y á los arrebatamientos de la anarquía, aunque no tuvieran capacidad efectiva para gobernarse por sí mismas, y satisfacer sus propias necesidades, en una palabra, fue menester aceptar los productos de la revolución.” No resulta sorprendente que al observar el panorama ofrecido por las provincias argentinas hacia 1880, Estrada hallara que “son, en su mayoría tan insuficientes e incapaces de desempeñar su propio papel, que no pueden menos de producir una imperfección general del sistema federativo de gobierno” (Estrada, 1895: 317). En la Argentina, la autonomía detentada por las provincias era el producto de una fatalidad

impuesta por los acontecimientos y no el resultado de la evolución regular de una sociedad local hasta alcanzar aquella condición. Las particularidades del federalismo argentino entrañaban de tal forma serios problemas para el adecuado funcionamiento del sistema, en la medida que provincias con una autonomía más nominal que real podrían terminar siendo dependientes del presupuesto de la Nación. En este sentido, Estrada (1895: 469) afirmaba que “si una provincia necesita subsidios, no tiene capacidad financiera; y en el terreno de la doctrina, es indudable que una agrupación tal de personas, no se puede llamar provincia.” En su opinión, “la capacidad financiera es la condición esencial para ser provincia” (Estrada, 1895: 470).

Este punto es especialmente significativo en el horizonte que Estrada definía para los territorios nacionales, dado que si debía prepararse la transformación de los mismos en provincias -según había afirmado pocos años atrás-, resultaba crucial determinar a partir de qué condiciones debía tener lugar ese cambio de estatus político. En consonancia con su definición de provincia, la respuesta estaba en la misma cuestión de la capacidad financiera: “el día que los territorios la obtienen, pueden presentarse ante el Congreso pidiendo se declare su soberanía” (Estrada, 1895: 470).¹³ Aunque los argumentos elaborados por Estrada en torno a las características del sistema federal argentino tuvieron cierto peso en el proceso de sanción de la ley 1.532, el criterio finalmente adoptado para determinar la conversión de esos espacios en provincias autónomas resultaba discordante con las opiniones de Estrada acerca del asunto. Si para este último una capacidad de carácter económico debía constituir el fundamento de la autonomía política, la ley de 1884 siguió un criterio puramente demográfico al establecer como única condición la existencia de 60.000 habitantes comprobados mediante censos oficiales.

Los debates acerca del federalismo argentino se profundizaron durante la década de 1880, debido en buena medida a la expansión de funciones asumidas por el Estado nacional, pero también a causa de las estrategias de control sobre las provincias, desplegadas sobre todo durante la presidencia de Roca. Todo esto llevó a no pocos testigos de la época a considerar que el federalismo consagrado en la Constitución estaba siendo violado tanto en sus

¹³ Este argumento no podía ocultar el hecho de que, como el propio Estrada advertía, existían en la República Argentina provincias que gozaban de autonomía política aún cuando no tuvieran la capacidad financiera requerida para sostenerla en la práctica. La solución a esta aparente paradoja la ofrecía una vez más la propia historia del país, en tanto que en 1853 “fue, pues, menester aceptar los hechos tales como eran, y dictar una Constitución federal, única posible indicada por las tradiciones del país y acatada por la voluntad de los pueblos” (Estrada, 1895: 470). Las mismas vicisitudes permitían entender, según Estrada, la particular anomalía de que el Senado argentino contuviera también la representación de la capital, aún cuando se trataba de un territorio colocado bajo el control del gobierno nacional (Estrada, 1895: 446).

principios como en sus mecanismos institucionales. En particular, fue en el cruce entre el derecho y la historiografía donde esas discusiones alcanzaron un desarrollo especialmente significativo, dando lugar a numerosos libros que partían de la presunción de que las claves para comprender el régimen político y constitucional de la República Argentina debían buscarse en el terreno histórico.¹⁴ Como ha señalado Bertoni (2001: 255), esa marcada inclinación hacia el estudio del pasado derivaba de la creciente preocupación por construir la historia de una nacionalidad que algunos comenzaban a considerar en riesgo de disolución frente al fenómeno de la inmigración masiva. Pero además de esto, ese interés por reinterpretar la historia derivaba también de la convicción de que las instituciones políticas y aún la propia Constitución, no podían entenderse en su cabal significado sin tener en cuenta el pasado nacional. Sin ser la única que resultaba de esas inquietudes, *El federalismo argentino* (1887), de Francisco Ramos Mejía (1847-1893),¹⁵ ocupó un lugar destacado entre las producciones que abordaron la cuestión del federalismo durante aquellos años de considerable centralización de competencias por parte del gobierno nacional.¹⁶

Según Ramos Mejía, cualquier intento por comprender el desarrollo del federalismo argentino debía extenderse a la historia de la propia España, siendo que era de ese país de donde la Argentina había heredado sus instituciones políticas fundamentales.¹⁷ En esta valoración del legado colonial no sólo había un gesto de separación intelectual de una nueva generación,¹⁸ sino también la expresión de las ansiedades de ciertos sectores de las elites

¹⁴ Entre algunas de las obras representativas de esa coyuntura intelectual pueden mencionarse, apenas entre las más destacadas, la *Historia de Belgrano* (1876-1877 y 1887) y la *Historia de San Martín y la emancipación americana* (1887-1890), ambos de Bartolomé Mitre; *Historia de Rosas y su época* (1888) e *Historia de la Confederación Argentina* (1892), de Adolfo Saldías; *La tradición nacional* (1888), de Joaquín V. González; *Tradiciones de Buenos Aires* (1888), de Pastor Obligado; la *Historia de la República Argentina* (1883-1893), el *Compendio de historia argentina* (1889-1890) y *La gran semana de 1810. Crónica de la Revolución de Mayo* (1896), todas de Vicente Fidel López. Como ha señalado (Bertoni, 2001: 256-257), ese movimiento intelectual también se advierte en la producción, durante las dos últimas décadas del siglo XIX, de un muy amplio conjunto de publicaciones relativas a la historia de las provincias.

¹⁵ Ramos Mejía finalizó sus estudios en derecho en la Universidad de Buenos Aires a comienzos de la década de 1870. Poco tiempo después comenzó a desempeñarse como juez en la provincia de Buenos Aires y más tarde en la Capital Federal hasta 1884. Participó en la Revolución del Parque como miembro de la Unión Cívica, ocupando una banca en la legislatura bonaerense hasta su muerte en 1893.

¹⁶ De acuerdo a Botana y Gallo, el libro de Ramos Mejía abrió una brecha en la forma de entender el federalismo argentino. Aunque seguía algunas ideas ya presentes en Mitre y Vicente Fidel López, “los volcó dentro del marco que ofrecían las teorías evolucioncitas” (Botana y Gallo, 1997: 27).

¹⁷ Por esto, afirmaba, “la historia de la edad media española es tan argentina como lo es la que arranque del descubrimiento ó de la conquista, con esta ventaja que sería más Historia porque sería más científica. Estudiar la historia de España es estudiar historia argentina” (Ramos Mejía, 1889: 6).

¹⁸ Partir del supuesto de que España constituía “el principio natural, forzoso y fecundo de todo estudio de nuestra sociabilidad, bajo el punto de vista histórico y político” (Ramos Mejía, 1889: 5), representaba un profundo distanciamiento con la tradición antihispánica que por décadas abonaron Sarmiento, Alberdi y muchas otras figuras gravitantes en el siglo XIX.

intelectuales por dar a la Nación argentina unas raíces históricas que debían hundirse mucho más allá de cualquier pacto constitucional o acontecimiento político. En esa revisión puede observarse un indicio de la aparición, hacia fines de la década de 1880, de cierta insatisfacción con la definición contractual de la Nación en boga durante las décadas previas y también de la incipiente emergencia de una concepción de lo nacional como expresión de una unidad esencialista capaz de trascender el tiempo (Bertoni, 2001: 310-311).

Para Ramos Mejía, la historia no era un obstáculo que, como en Estrada, impedía ajustar la realidad a una determinada prescriptiva, sino el producto de una compleja y prolongada evolución orgánica. Así, el surgimiento de las provincias en Argentina no podía ser comprendido como “consecuencia de desgarramientos de la nacionalidad” (Estrada, 1895: 470), sino como la expresión de continuidad que, a través del tiempo y más allá de las decisiones de los individuos, ciertas tradiciones jurídicas e institucionales tenían en el país. Según Ramos Mejía, el nacimiento de las provincias argentinas tenía su origen en la institución de los cabildos coloniales.¹⁹ Así, el federalismo argentino no respondía a la adopción de ninguna teoría por parte de los constituyentes de 1853, sino “el resultado de una evolución orgánica que vino operándose lentamente desde los orígenes remotos del país argentino y hecha visible en su momento oportuno” (Ramos Mejía, 1889: 307). En otros términos, el triunfo del federalismo respondía a la emergencia de un “sistema político [que] estaba en nuestra sangre”, a “la manifestación del rasgo etnográfico más culminante de toda una raza” (Ramos Mejía, 1889: 9, 354). Una concepción semejante de las instituciones políticas sólo podía cobrar sentido en el contexto de una creciente preocupación por conformar a la Nación argentina como unidad cultural.²⁰ La Nación constituía para Ramos Mejía el resultado necesario de la decantación de un conjunto de fuerzas sociales e históricas desplegadas a través de los siglos. Esto que significaba que ella no debía su nacimiento a la existencia de una Constitución escrita, sino más bien a la perdurabilidad de una Constitución

¹⁹ Ramos Mejía destacaba en ese sentido la reasunción de la soberanía hecha por los Cabildos coloniales durante la crisis de la monarquía española hacia 1808. Habiéndose tratado de un “movimiento puramente urbano, no son Provincias que se forman, son ciudades que se emancipan unas de otras y arrastran consigo en ese movimiento un pedazo de tierra más o menos extenso”, se comprendía que “el origen de las provincias argentinas es puramente comunal” (Ramos Mejía, 1889: 284).

²⁰ Esta idea aparecía explícita en la obra de Ramos Mejía. En la misma se afirmaba que si las provincias argentinas, organizadas como verdaderos estados independientes, habían de cualquier modo terminado formando parte de una misma república, se debía a que “era muy natural que pueblos de un mismo origen, de una misma raza, de una misma lengua y religión, y además de un mismo interés comercial por su posición topográfica trataran de unirse y se sintieran inclinados en una pendiente común” (Ramos Mejía, 1889: 295-296).

no escrita.²¹ Desde esta mirada, las dificultades para la constitución de la República Argentina como unidad política se explicaban por el hecho de que los ensayos constitucionales anteriores “no han encarnado el espíritu de la constitución orgánica del pueblo argentino” (Ramos Mejía, 1889: 334).

Pero, ¿qué consecuencias tenía esta relectura del federalismo con relación al estatus político de los territorios nacionales? Aunque en *El federalismo argentino* no se hacía ninguna alusión directa a los territorios nacionales –la obra llegaba solamente hasta 1820–, las consideraciones desarrolladas en aquel influyente texto planteaban algunas dificultades para pensar la futura incorporación de aquellos espacios al sistema federal. En efecto, si una provincia constituía una entidad autónoma en razón de su constitución histórica como un organismo a la vez social y político, ¿cuándo y cómo habrían de convertirse en provincias unos territorios todavía imaginados como desiertos que apenas comenzaban a ser poblados?

Muchas de las contribuciones de Ramos Mejía fueron en parte compartidas por otros profesionales del derecho, como fue el caso de Lucio V. López (1848-1894), otra figura relevante en el campo de las ciencias jurídicas hacia fines del siglo XIX.²² López también creía que muchos de los problemas que el país exhibía en su orden institucional derivaban de la falta de adecuación de la normativa a los caracteres específicos de la sociedad argentina. Según afirmaba hacia 1894, “nuestro derecho ha sufrido de una manera exagerada la influencia de los juristas franceses contemporáneos”, mientras en la realidad “surgen diaria y constantemente cuestiones de una índole propia de nuestro país, que no es posible estudiar en el cuadro de los contemporáneos franceses” (López, 1902: 4).²³ No es casual que desde

²¹ Como se ha visto, Estrada compartía también esta idea acerca de la existencia de dos constituciones - una legal y otra real-, pero partía de un punto por completo distinto: la Constitución que definía como orgánica era una en la que la Nación concedía autonomía a las provincias que ella misma había creado.

²² Es sabido que Lucio V. López pertenecía a una familia de importante protagonismo en la vida política del país. Era hijo de Vicente Fidel López y nieto de Vicente López y Planes, autor de la letra del Himno Nacional de 1813. Además de desarrollar su carrera en el ámbito del derecho y de dedicar algún esfuerzo a la literatura –reflejado en libros como *La gran aldea* (1884)–, Lucio intervino también en el campo político. Elegido diputado nacional por el Partido Autonomista Nacional en 1880, fue otro de los desencantados con los sucesos políticos de esa década y en 1890 participó, como Estrada y otros, en la Revolución del Parque (González Arrilli, 1963). Por un breve periodo ocupó el cargo de Ministro del Interior durante la presidencia de Luis Sáenz Peña (1822-1907) y poco tiempo más tarde fue designado Interventor Federal en la provincia de Buenos Aires tras el estallido de la revolución radical de 1893. Fallecido en 1894 a causa de un duelo con un militar, López fue considerado por otros destacados pares, como Enrique García Mérou, “el verdadero iniciador del estudio de nuestro moderno derecho administrativo”. En 1902, con el propósito de establecer un homenaje, sus familiares establecieron el premio ‘Lucio Vicente López’ a la mejor obra de derecho o ciencias sociales argentina (López, 1902: 9).

²³ Es importante aclarar que la obra *Derecho administrativo argentino*, no fue escrita por López aunque sí revisada por él. En efecto, bajo ese título fueron publicadas las últimas lecciones que López dictó en la Universidad de Buenos Aires y que habían sido transcriptas por sus discípulos Juan C. Beltrán y Alfredo G. Romero.

esa mirada entendiera, siguiendo la obra de Ramos Mejía, que “el estudio del foro colonial tiene un carácter especialísimo en la historia de los países americanos” (López, 1902: 39). En este sentido, la historia constituía también para López la principal herramienta para comprender los orígenes de las formas de organización política asumidas por el país. En su opinión, “la división territorial de los Estados depende directamente de su historia” (López, 1902: 78).

En el caso argentino, esa historia había determinado que el Estado se encontrara dividido por provincias y territorios, además de otras fracciones de menor magnitud. Los territorios nacionales constituían entidades particulares debido a que “son gobiernos de excepción y temporarios en nuestro orden federativo” y que “por el desarrollo de su población y de su riqueza están destinados á ser provincias argentinas” (López, 1902: 179). El Congreso sería el que oportunamente elevaría a la condición de provincias autónomas a los territorios, incorporándolos así en forma plena al sistema federal. Ahora bien, “entretanto y mientras se prepara paulatinamente este gran acontecimiento constitucional”, aclaraba López, “sus territorios dependen del gobierno central [...]; son dependencias de la Nación, no son entidades independientes; carecen de constitución propia y por consiguiente de poderes políticos como los Estados” (López, 1902: 179).

Esta definición no suponía ninguna imputación de incapacidad hacia los habitantes de los territorios nacionales. En efecto, al describir la organización institucional de aquellos espacios, López consideraba apropiado el criterio de otorgar a los territorios el derecho de formar sus propias legislaturas cuando su población alcanzara a 30.000 habitantes (López, 1902: 179), lo que no podía admitirse en caso de reputar políticamente incapaces a esos mismos pobladores. Sin embargo, es significativo que aún cuando consideraba que los territorios nacionales constituían entidades administrativas destinadas a convertirse en provincias, omitiera por completo, en su detallada descripción de la organización institucional de aquellos espacios, el artículo referido al criterio que la misma establecía para habilitar esa transformación. Como se recordará, la ley 1.532 fijaba en su artículo 4º que todo territorio que alcanzara los 60.000 habitantes comprobados a través de censos oficiales, obtenía el derecho a convertirse en provincia. ¿Se revelaba acaso en ese silencio la idea de que los habitantes de los territorios eran sujetos incapaces de gobernarse a sí mismos? La respuesta no debe buscarse en ningún prejuicio de los sectores dominantes u oligárquicos acerca de la población de los territorios nacionales –como ha planteado cierta historiografía

(Favaro, 2007; Navarro Floria, 2009b; Ruffini, 2007b)-, sino en el significado que López atribuía a la provincia como entidad autónoma.

Muy cerca de la mirada histórica de Ramos Mejía, López postulaba que las provincias constituían las unidades fundamentales en el desarrollo político e institucional del país. Desde esta posición, la República Argentina se había conformado como “una confederación de estados” (López, 1902: 78). La preexistencia de los estados provinciales determinaba que “el derecho que cada provincia tiene dentro de su régimen federal, para confiar sus propios intereses es inalienable” y sobre todo que “cada provincia argentina tiene consagrado ese derecho por los antecedentes históricos y constituciones de nuestro régimen actual” (López, 1902: 189). Esto significaba que las provincias constituían un producto del trabajo de la historia y, por consiguiente, que no podían bajo ningún aspecto entenderse como creaciones del Estado nacional. La cuestión se advertía en forma visible en lo relativo a la división territorial del país, que para López se presentaba también como una obra de la historia y volvía por lo tanto impracticable cualquier intento de organizarlas según un criterio abstracto. Ni la extensión espacial, ni la cantidad de población podían constituir elementos suficientes para determinar la existencia de un cuerpo social capaz de ser calificado como provincia.

Tampoco resultaba pertinente para López la idea de establecer esa condición en base al grado de riqueza económica, requisito primordial en el que según Estrada debía descansar la existencia de una provincia.²⁴ Aunque consideraba a la riqueza como un elemento necesario en la conformación de una entidad autónoma, entendía que esta última resultaba más bien del desenvolvimiento conjunto de una serie de factores. “Es indudable”, aseveraba, “que el desarrollo material y moral de un estado depende de la población y de la riqueza, conjuntamente considerados; la población que produce y la riqueza que se explota. Si estos dos elementos se aprecian conjuntamente con la superficie, los agentes del gobierno encontrarán en la simple acción de estos tres requisitos, la regla más apropiada para la división territorial” (López, 1902: 79). De esta manera, la omisión que López hacía de la aritmética demográfica que la ley 1.532 había definido para la conversión de los territorios en estados autónomos, denotaba ante todo un descrédito acerca de la eficacia de aquel

²⁴ López describía a las provincias como estados “dueños de sus rentas locales, provinciales, por razón del territorio en que se perciben y por su naturaleza, disponen de recursos necesarios para su sostenimiento”, aunque no dejaba de reconocer que algunas provincias, como La Rioja, San Luis, Jujuy, Santiago del Estero y Catamarca, tenían dificultades para ello y por lo tanto “reciben subvenciones de la Nación según la ley de presupuesto, además de sus propios recursos” (López, 1902: 192). Sin embargo, no veía en esto problema alguno para el reconocimiento de la autonomía política de esas provincias.

instrumento para identificar la existencia de una entidad social digna del estatus de provincia. Dado que esa condición de persona jurídica y moral sólo podía ser alcanzada por un cuerpo orgánico surgido del desenvolvimiento de la vida social en el tiempo, la sola presencia de 60.000 habitantes no aseguraba de ningún modo la existencia de una forma social merecedora de autonomía política. Desde estas premisas, una provincia era un producto natural de la historia y de ningún modo podía ser resultado de la aplicación mecánica de una cierta ingeniería institucional. En efecto, fundar una provincia cuando 60.000 individuos se congregaran en un territorio que no derivaba del trabajo de la historia sino que era el resultado de un arbitrio cartográfico, resultaba un principio completamente discordante con los estudios de los especialistas en el campo del derecho constitucional. La influencia del monismo jurídico de inspiración francesa era acusada entonces también en las leyes sobre territorios nacionales, lo que no podía sino presentar dificultades debido a la falta de correspondencia de las mismas con las tradiciones históricas del país.²⁵

Con todo, a partir de López es posible registrar la aparición, en las discusiones mantenidas por los especialistas en derecho constitucional, de una idea destinada a tener un largo aliento en la historia política de los territorios nacionales, como es la cuestión de la representación de los mismos en el Congreso nacional. No es que la obra de López haya constituido el momento inaugural de las propuestas tendientes a ese objetivo –que de hecho ya habían aparecido en el proyecto original de ley de territorios nacionales de 1883–, sino que a partir de la década de 1890 fue ganando terreno entre los juristas la idea de que la representación política de los territorios nacionales era necesaria. Así lo entendía López (1902: 179) al afirmar que a todo territorio nacional “debe también acordársele la participación en el gobierno general, facultándolos para enviar un delegado á la cámara de Representantes de la Nación, que como en los Estados Unidos, no tendrá voto, pero que podrá tomar parte en las discusiones que se susciten.” Más allá del argumento clásico acerca de la conveniencia de incorporar al Congreso delegados territoriales que informaran a los legisladores acerca de las necesidades de aquellos espacios,²⁶ es posible que López considerara precisa la

²⁵ Esta crítica a la uniformidad derivaba en una defensa del particularismo jurídico y se traducía, como en Ramos Mejía, en la visualización de Inglaterra como modelo ideal: “Francia, reuniendo sus antiguos reinos, ha logrado después de muchísimos años, una división uniforme compatible con su sistema esencialmente centralista. Pero entretanto, otras naciones como la Inglaterra, por ejemplo, que es naturalmente conservadora, desarrolla eficazmente su acción administrativa que nada tiene de uniforme” (López, 1902: 78).

²⁶ A esto podría agregarse que López pensaba la cuestión de la representación a partir del principio clásico, que traía de Laboulaye, acerca de que no podía haber impuestos sin representación. Sin embargo, no parece del todo apropiado hacerlo, ya que ese argumento no aparecía en su discusión acerca de la representación parlamentaria de los territorios nacionales, sino en la que desarrollaba acerca del régimen

representación parlamentaria de los territorios para lograr de tal modo la completa representación política de la Nación. Aunque los territorios no podrían en lo inmediato constituir provincias autónomas, los habitantes de aquellos espacios formaban parte del pueblo de la Nación y debían participar en el gobierno general del país. Para esto bastaba con asegurar la presencia de esas representaciones territoriales en el Congreso, sin que fuera estrictamente necesario que dispusieran del derecho a voto.

Muchas de estas consideraciones fueron algunos años más tarde retomadas por Joaquín V. González (1863-1923)²⁷ en su *Manual de la Constitución Argentina* (1897), libro destinado para servir a la instrucción cívica en los colegios secundarios, pero con el que su autor pretendió difundir más allá de las aulas el conocimiento del orden constitucional de la Nación, entendiendo que el estudio de la Constitución no debía limitarse a los profesionales del derecho, “sino que debe procurarse su difusión en toda persona que forme parte del pueblo argentino” (González, 1897: 6).²⁸

La lectura que González hacía de la Constitución estaba inspirada en la escuela histórica representada por estudios como el influyente trabajo de Ramos Mejía. Para González (1897: 701) resultaba una verdad indiscutida que las instituciones políticas del país eran “resultado de una larga evolución histórica”. La autonomía política de las provincias se explicaba por el desarrollo histórico del país, que había determinado que aquellas se conformaran como estados soberanos, aunque pertenecientes a la misma Nación. La existencia de una provincia estaba fundamentalmente determinada, según esta perspectiva, por la de un cuerpo social orgánico, lo que se comprobaba en el hecho de que “la constitución de una Provincia es el código que condensa, ordena y da fuerza imperativa á todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse” (González, 1897: 707). Esto hacía que la definición que casi dos décadas había dado Estrada al entender que la condición crítica para

municipal, fundamentando con aquella fórmula la limitación del sufragio a la figura del contribuyente (López, 1902: 200).

²⁷ La trayectoria política de González es demasiado extensa como para dar cuenta exacta de ella. Basta con recordar que fue gobernador de La Rioja entre 1889 y 1891, y desde esa fecha hasta 1901 permaneció como diputado nacional por la misma provincia. En 1901 fue designado Ministro del Interior durante la segunda presidencia de Roca y en 1904 ocupó el cargo de Ministro de Justicia e Instrucción Pública bajo el mandato de Quintana. Desde 1907 hasta su muerte en 1923 permaneció en el Congreso como senador por la provincia de La Rioja.

²⁸ Es importante advertir que en 1896 González había sido incorporado al Consejo Nacional de Educación, con lo que no resulta antojadizo suponer que en su doble condición de profesional del derecho y de miembro de aquel organismo, se ocupara de redactar aquel *Manual de la Constitución Argentina* que se publicó al año siguiente.

la existencia de una provincia digna de llamarse así era su capacidad financiera, resultaba inapropiada para la perspectiva histórica seguida por González.²⁹

Todo esto condicionaba la forma de entender el lugar que los territorios nacionales debían ocupar dentro del orden constitucional de la República. Para González, existía una diferencia de naturaleza histórica y jurídica entre los territorios y las provincias. Mientras que éstas eran entidades autónomas, las gobernaciones de territorios debían servir “de educación y aprendizaje para el pleno ejercicio de los poderes de un gobierno de Provincia” (González, 1897: 483). Sin embargo, “en cuanto se componen del pueblo, y este es parte integrante de toda la Nación, tienen todos los derechos civiles reconocidos á todo individuo, más no así los derechos políticos, que son parte del gobierno mismo y de los que pueden ser privados hasta que obtengan plena capacidad” (González, 1897: 483). De acuerdo a algunos trabajos, en esta clase de caracterizaciones de los territorios se revelaría el afán de justificar jurídicamente la exclusión política de la que eran objeto los territorios nacionales y postergar así el otorgamiento de autonomía a dichos espacios (Navarro Floria, 2009b: 105; 2009a: 82; Ruffini, 2007b: 106). Sin embargo, González no consideraba a los habitantes de los territorios como portadores de una condición de inferioridad respecto de los pobladores de otros puntos del país, sino que entendía a la autonomía política desde una concepción orgánica de la representación. Desde este punto de vista, los territorios no conformaban comunidades sociales –como sí lo eran, en cambio, las provincias, entidades de “soberanía inherente” (González, 1897: 707)- y por lo tanto no disponían de la capacidad social y jurídica que hiciera de aquellos estados autónomos.

Es importante advertir, por otra parte, que en su mirada sobre los territorios nacionales González no formulaba ninguna crítica directa hacia la regla de los 60.000 habitantes establecida en la ley 1.532, ni tampoco mantenía ante ella el silencio adoptado por López. Sin embargo, eso no interfería con su argumento acerca de la momentánea falta de capacidad de los territorios para asumir el gobierno propio. En efecto, si la ley hablaba de esa cantidad de habitantes, también decía que el territorio que la alcanzara tendría apenas el derecho a que el Congreso la convirtiera en provincia, lo que significaba algo bien distinto a entender que ese cambio de estatus se derivaba en forma automática de la sola cantidad

²⁹ No escapaba a González el hecho de que varias provincias argentinas, incluida aquella de la que era oriundo, estaban lejos de cumplir esa condición de autosuficiencia. Esto hacía que para ellas fueran vitales los subsidios otorgados por el Estado nacional. Sin embargo, no veía en esto un peligro para el sistema federal sino la expresión de “un deber de protección impuesto al Congreso en favor de Provincias que, al constituirse en Estados federativos, se despojaban para formar el Tesoro nacional, de las más seguras fuentes de recursos de que vivieran antes de su confederación” (González, 1897: 750).

de habitantes. Así, no era el gobierno el que, mediante una resolución administrativa, podía mandar a inventar una provincia, sino que ésta resultaba en última instancia del propio desenvolvimiento de las fuerzas sociales que determinarían la transformación de un territorio en provincia “cuando lleguen las condiciones de capacidad, de la ley, para un gobierno propio y para gozar de las prerrogativas de Estados confederados, al igual que las antiguas Provincias” (González, 1897: 749). Frente a esa instancia, la intervención del Congreso no consistiría en crear una provincia, sino en identificar la existencia de un cuerpo orgánico creado por el desenvolvimiento de las fuerzas sociales.

Transmisiones y redefiniciones del pensamiento constitucional

¿Hasta qué punto las doctrinas elaboradas por figuras como Estrada, Ramos Mejía, López y González trascendieron las páginas de sus libros? ¿Experimentaron esas teorías algún tipo de redefinición por parte de quienes las apropiaron o se limitaron estos últimos simplemente a reproducir los juicios de aquellas autoridades? Puesto que el trabajo de reflexión de aquellos juristas se desarrolló sobre todo –aunque no en forma exclusiva- en el ámbito universitario, resulta apropiado buscar algunas respuestas a estos interrogantes explorando la formación de nuevas generaciones de profesionales del derecho entre fines del siglo XIX y comienzos del siguiente. Es importante precisar que se trata fundamentalmente de atender a las posturas que esos estudiantes construyeron en cuanto a los territorios nacionales y su lugar dentro del sistema representativo federal. Por esta razón, la exploración que aquí se desarrolla se concentra en un conjunto de tesis doctorales elaboradas entre 1890 y 1900, en las que se trataba en forma explícita de cuestiones relativas al estatus político de los territorios nacionales.³⁰

En su tesis *Organización y gobierno de los territorios nacionales*, defendida en la Universidad de Buenos Aires en 1894, Manuel Ávila Méndez,³¹ un estudiante de derecho

³⁰ Estas tesis han sido también analizadas por otros trabajos dedicados a los territorios nacionales (Ruffini, 2007a, 2007b). Sin embargo, esos abordajes contienen un importante problema metodológico toda vez que ponen a dichas tesis en el mismo nivel que los textos elaborados por los especialistas en materia constitucional. De esta manera, la producción de juristas que dedicaron repetidos esfuerzos a los estudios constitucionales queda objetablemente equiparada a estudiantes de derecho que escribieron sus respectivas tesis y no volvieron a ocuparse –por lo menos hasta donde sabemos- del estudio de los problemas en ellas explorados.

³¹ Carecemos de mayores datos biográficos acerca de Ávila Méndez. Dada su procedencia de la provincia de Tucumán, el hecho de que su tesis fuera apadrinada por Miguel M. Nougués –gobernador de aquella

oriundo de Tucumán, se proponía analizar el marco normativo que regía sobre aquellos espacios dependientes del Estado nacional. La caracterización que hacía de los territorios nacionales no se apartaba significativamente de la que en los años previos habían ido construyendo los especialistas en el campo del derecho constitucional, insistiendo en su carácter de entidades provisorias y dependientes del Estado nacional. Para Ávila Méndez, la incorporación de los territorios nacionales al sistema federal se resolvería por la propia “evolución natural de sociedad en embrión, en sociedad definida y culta, perfectamente organizada”, lo cual aseguraba la conversión de esas “Provincias incoadas en miembros de la familia política argentina, iguales en derechos y en obligaciones, deberes y prerrogativas á las demás que componen la Unión Nacional” (Ávila Méndez, 1894: 16-17).

Como puede advertirse, Ávila Méndez recogía en su mirada sobre los territorios nacionales buena parte de las enseñanzas de juristas que, como Ramos Mejía, López y González, fundaban la autonomía política de una provincia en la existencia de un cuerpo social producto de la historia. Se comprende así que opinara que “la población por sí sola no basta ó prueba la capacidad de un Territorio para ser Provincia autónoma” (Ávila Méndez, 1894: 33). Esto le resultaba evidente, puesto que “un Territorio elevado á Provincia con una población inactiva, ociosa y sin los recursos suficientes para costear los gastos que demande su administración, no puede, con ventaja, constituir un mecanismo propio para el ejercicio regular de las funciones federales” (Ávila Méndez, 1894: 34). Un fórmula puramente cuantitativa como la prevista en la ley 1.532 se mostraba en su opinión tanto más inapropiada por el hecho de que las unidades espaciales en las que debía operarse aquel conteo de habitantes no eran expresión de la existencia de un organismo social, sino simples divisiones geográficas trazadas en el vacío, “pues los Territorios eran verdaderos desiertos y su reducida población se había agrupado en puntos determinados á sus autoridades administradoras” (Ávila Méndez, 1894: 28). En resumen, los territorios nacionales no podían ser convertidos en provincias por el solo hecho de reunir 60.000 habitantes en sus respectivos territorios, debido a que “no han adquirido la fisonomía peculiar de un pueblo” (Ávila Méndez, 1894: 37).

Otro aspecto en el que Ávila Méndez realizaba críticas hacia la ley 1.532 tenía que ver con la representación parlamentaria de los territorios nacionales, cuestión sobre la que había insistido López en los años previos. La razón que esgrimía era muy sencilla: la

provincia entre 1880 y 1882-, y su permanencia al frente del gobierno de esa provincia en 1898, sugieren una importante su proximidad con los círculos políticos del roquismo.

representación de los territorios nacionales ante las autoridades nacionales era necesaria “para que las informe directamente de sus necesidades y les indique los medios propios de subsanarlas” (Ávila Méndez, 1894: 18). La singularidad de esos representantes, que tendrían voz pero no voto, respondía al hecho de que los territorios no constituían entidades autónomas como las provincias, debiendo por lo tanto reducirse las funciones de aquellos delegados a la de ilustrar a los legisladores acerca de las necesidades de cada territorio (Ávila Méndez, 1894: 19).

La idea de lograr la representación parlamentaria de los territorios nacionales era compartida por otros estudiantes de derecho. En su tesis doctoral defendida en 1895 y titulada *Territorios nacionales*, Carlos Galigniana Segura (1875-1922)³² también insistía sobre la necesidad de establecer algún tipo de representación de aquellos espacios en el Congreso nacional. Sin embargo, para el joven mendocino la cuestión no se reducía a asegurar la presencia en aquella institución de informantes de las necesidades de los pobladores de los territorios, aunque no dejaba de mencionar esta ventaja (Galigniana Segura, 1895: 57). Para Galigniana Segura (1895: 54), esa representación era ante todo necesaria porque “formando la población de los territorios nacionales parte del pueblo de la Nación”, no podía negarse el derecho de representación establecido por una Constitución en la que estaba consagrada la soberanía del pueblo. Esto implicaba una diferencia significativa con lo señalado por Ávila Méndez acerca de la representación parlamentaria de los territorios. Mientras que para este último se trataba de propiciar la representación de unas determinadas necesidades e intereses, para Galigniana Segura la incorporación de los territorios nacionales al Congreso tenía más bien que ver con asegurar la completa representación política del pueblo de la Nación. De aquí que su propuesta no se limitara a la creación de un delegado territorial que, con voz pero sin voto, participaría en las sesiones del Congreso, sino que avanzara hasta proponer “que se haga extensiva á ellos la aplicación del principio constitucional, reconociéndoles el derecho del elegir Diputados al Congreso de la Nación” (Galigniana Segura, 1895: 56).³³ Esto aparecía como un imperativo más fuerte en la medida que advertía

³² Según (Ruffini, 2007b: 101), Galigniana Segura fue prosecretario del departamento de Obras Públicas en 1894, diputado provincial en Mendoza, ministro de Gobierno de su provincia en 1900, gobernador de la misma en 1903, diputado nacional en 1907 y 1910.

³³ En su opinión, los legisladores de 1884 habían actuado acorde a los principios constitucionales cuando rechazaron la figura del delegado territorial defendida por Bernardo de Irigoyen. Según (Galigniana Segura, 1895: 53), “la legalidad de éstos fallaba por su base, por cuanto su origen no era el pueblo, único que puede constituir representantes ante la Cámara de Diputados.” Como en el proyecto de 1883 se los consideraba representantes de los territorios, habrían debido ser incluidos en el Senado, lo que también se revelaba imposible para Galigniana Segura porque allí sólo podían estar representados los estados autónomos. Diferente era la interpretación de Ávila Méndez sobre este punto, que prefería cargar las

la contradicción entre la negación de representación para los territorios nacionales y el reconocimiento de la misma para la Capital Federal, distrito que también se encontraba bajo la dependencia del Estado nacional. Su opinión sobre todos estos aspectos los resumía afirmando que “no creo justa, pues, esta diferencia entre ciudadanos del mismo país, rejidos por las mismas leyes, y para quienes nuestra carta fundamental consagra la mas perfecta igualdad” (Galigniana Segura, 1895: 56). Para Galigniana Segura, la población de los territorios formaba parte del pueblo de la Nación, lo que hacía necesario darle plena representación en el Congreso.

Pero la representación del pueblo de la Nación era una cosa y otra bien distinta la autonomía de sus unidades territoriales. En este terreno, Galigniana Segura se mostraba mucho más cerca de las opiniones de los juristas analizados más atrás, compartiendo la idea de que la regla demográfica establecida en la ley 1.532 era inadecuada. Para el joven mendocino una simple cantidad de habitantes no constituía fundamento de ninguna autonomía y menos aún en “esos territorios [que] se caracterizan por la vasta estension de desierto que abarca, y no es difícil que conteniendo los sesenta mil habitantes que expresa la ley, ellos sean incapaces de gobernarse, por la dificultad que opone á su vida política, las grandes distancias que median entre esos mismos habitantes” (Galigniana Segura, 1895: 30). Los juristas más autorizados de la Argentina habían insistido sobre el hecho de que la autonomía de un estado provincial se originaba en el hecho sociológico que implicaba la existencia de una sociedad de lazos orgánicos tejidos a través del tiempo. Territorios nacionales que apenas habían alcanzado una década de vida institucional estaban en las antípodas de todo aquello. De aquí que Galigniana Segura (1895: 35) afirmara que “la sola población de sesenta mil habitantes, de vida embrionaria y aislada, no podía ser presumida capaz de proveer á las mil exigencias del gobierno propio.” A partir de las premisas doctrinarias acerca de la autonomía política y de una representación del estado de las sociedades de los territorios nacionales, el tesista llegaba a señalar que “es necesario calificar esa población, exigiendo que ella tenga las condiciones de agrupación y cultura indispensables para el gobierno propio” (Galigniana Segura, 1895: 32).

No obstante, la calificación de la que hablaba Galigniana Segura no apuntaba a la condición individual de sus habitantes, sino a la situación colectiva del territorio como unidad social. Esa calificación no consistía en otra cosa que en exigir, para la conversión de un territorio en

tintas contra la falta de previsión de los legisladores que se habían opuesto a la sana medida impulsada por el ministro Irigoyen.

provincia, “que esos territorios tengan un centro de población urbana que no baje de diez mil habitantes” (Galigniana Segura, 1895: 32). Era de suponer, para el joven mendocino, que la existencia de esa condensación social daría lugar a la de “una población urbana, capaz del gobierno” y “capaz de amparar y desempeñar las funciones de la administración territorial” (Galigniana Segura, 1895: 33). La cuestión de las capacidades era planteada en relación con los territorios como sociedades de estado todavía inorgánico, pero no hacia los individuos que habitaban aquellos espacios. En menos palabras, levantar una provincia por la sola existencia de una población de 60.000 habitantes “diseminada en una gran zona de tierra, es lo mismo que autorizar la creación de un cuerpo sin cabeza” (Galigniana Segura, 1895: 31).

En 1900, Torcuato Villanueva,³⁴ otro estudiante de derecho de la Universidad de Buenos Aires, defendió su tesis también titulada *Territorios nacionales*. Este trabajo resulta particularmente interesante porque permite advertir algunas diferencias con las dos anteriores, pero sobre todo porque expresa una profundización del juicio acerca de que los territorios nacionales padecían un déficit de representación. En primer lugar, Villanueva (1900: 18) partía de señalar que la Argentina no era el producto de un proceso de unión de entidades independientes, sino que se trataba de una unidad ya existente, “pues la Nación Argentina es una é indivisible desde sus primeras manifestaciones como entidad independiente”. La preexistencia de la Nación como unidad suprema, tesis clásica abonada por figuras como Estrada –y que se remontaba al menos al propio Alberdi (Botana, 1997: 352)-, lo llevaba a afirmar que la Constitución había limitado injustificadamente el derecho de representación “al pueblo de la Nación que sea habitante de las provincias y de la Capital, excluyendo al de los territorios nacionales” (Villanueva, 1900: 18). En su opinión, no constituía un remedio suficiente a esa exclusión la propuesta de efectivizar la representación parlamentaria a los territorios a través de un delegado con voz pero sin voto.³⁵ Dado que los habitantes de los territorios también constituían parte del pueblo de la Nación, la creación de una representación de esas características comportaría que “queden los habitantes de estos en inferior condición política á la de los demás habitantes de la República”, aunque finalmente aceptaba que “esa representación insuficiente es de toda necesidad mientras no se reforme la Constitución” (Villanueva, 1900: 18).

³⁴ En el caso de Villanueva, no hemos podido dar con datos biográficos que nos permitan tener algún conocimiento respecto de su desempeño posterior en el ámbito de la justicia o en el de la política.

³⁵ Para (Villanueva, 1900: 18) “la representación por medio de delegados con derecho de discutir, pero no de votar, no remedia la desigualdad existente.”

Esa falta de representación de los territorios nacionales le permitía también entender el escaso progreso cuando no el estado de abandono que periodistas como Payró habían descripto pocos años atrás (Villanueva, 1900: 15-16). La representación parlamentaria de los territorios, aunque más no fuera a través de un delegado sin voto, podría ser útil para colocar en el Congreso los intereses de los habitantes de aquellos espacios, descuidados por las autoridades nacionales. Pero la concepción de la Nación como una comunidad simbólica y política conformada por el conjunto del pueblo, llevaba en última instancia a Villanueva a denunciar una flagrante contradicción con la propia Constitución: “los habitantes de esos territorios actualmente están, respecto de los habitantes del resto de la Nación, en una condición de inferioridad política que no se aviene con el espíritu democrático de la Constitución ni con los sanos principios republicanos” (Villanueva, 1900: 16).

Distinta era, sin embargo, su opinión acerca de la conversión de un territorio en provincia. También para Villanueva, la aritmética demográfica de la ley 1.532 se mostraba como un instrumento de dudosa validez para determinar el momento en el que un territorio contaba con las condiciones necesarias para pasar a ser un estado autónomo. El deficiente diseño que encontraba en la ley 1.532 en lo relativo a este punto, se agravaba todavía más en la medida que advertía la incongruencia de requerir una misma cantidad de población a territorios de superficies completamente dispares. Ese principio, en su opinión, “no se armoniza con la desigual extensión que se les ha asignado, por lo que se cae en una consecuencia que nada aconseja buscar, cual es, la de que las nuevas provincias sean tan desiguales como las catorce existentes” (Villanueva, 1900: 25). Por este motivo, consideraba necesario tener en cuenta otros aspectos, especialmente en lo relativo a la capacidad económica de cada territorio para hacer frente a los gastos que presuponía el gobierno autónomo. Otorgar este último a entidades que no fueran capaces de sostenerse “colocaría á las nuevas provincias bajo el tutelaje de la Nación”, observación que reputaba muy fundada porque “ningún objeto de utilidad se consigue con hacer nuevas inclusiones en la lista de las subvenciones á las provincias” (Villanueva, 1900: 23). La Nación debía propiciar el fortalecimiento del sistema federal mediante la incorporación de nuevas provincias, pero evitando que aquellas se convirtieran en nuevas San Luis, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja o Jujuy, a las que mencionaba como modelos a evitar (Villanueva, 1900: 23).

Con todo, debe advertirse que pese a estas consideraciones, el tesista no sólo no abandonaba el principio demográfico de la ley 1.532, sino que proponía inclusive reducir la cantidad de habitantes necesaria a 50.000 individuos (Villanueva, 1900: 25). Las razones que permiten

entender esta aparente contradicción radican en dos asuntos. Por un lado, en la dificultad -ya enfrentada por los legisladores de 1884- para definir criterios que permitieran medir de un modo inequívoco la capacidad económica de un territorio.³⁶ Por otra parte, porque la cantidad de población permitía definir una regla fija para considerar todos los casos en respeto a la igualdad que, según Villanueva, debía imperar en el sistema federal argentino. Por último, alcanzar la cifra de habitantes requerida sólo implicaba que un territorio accedía al derecho de ser transformado en provincia, es decir que, como había interpretado González en su *Manual...*, no se trataba de un simple acto administrativo sino de algo que debía resolver el Congreso nacional.³⁷ Esta coexistencia de una regla fija de base demográfica y la necesidad de atender a cada caso se reflejaba también en lo señalado por Villanueva en cuanto a la formación de legislaturas en los territorios. Si, por una parte, proponía que la población requerida para ordenar la creación de esos cuerpos deliberativos fuera reducida de 30.000 a 5.000 habitantes, afirmaba al mismo tiempo que “es una cuestión que no puede resolverse en general, pues sus peculiaridades se oponen á que puedan establecerse reglas absolutas” (Villanueva, 1900). Así, la cantidad de población era redefinida como una condición necesaria pero no suficiente para la conversión de un territorio nacional en provincia autónoma.

Este recorrido sobre las tesis elaboradas por estudiantes de derecho entre 1890 y 1900 permite identificar la duradera influencia que los estudios históricos acerca del federalismo tuvieron a la hora de determinar el significado de lo que implicaba un estado provincial. En este sentido, las tesis analizadas dan cuenta de una tensión entre la apropiación de un relato descriptivo acerca de cómo se habían constituido las provincias y una imagen desiderativa acerca del tipo de provincias que debían formarse en el futuro. Aunque la autonomía política de muchas provincias de escasa capacidad económica era aceptada como una fatalidad de la historia que no podía deshacerse, la existencia de los territorios nacionales aparecía como un

³⁶ Durante los debates parlamentarios de 1884, aparecieron dos fórmulas destinadas a satisfacer ese propósito. Algunos legisladores propusieron establecer una determinada cantidad de pesos de renta que cada territorio debía alcanzar para demostrar su capacidad económica. El criterio fue descartado por considerarse que esa cantidad podría quedar muy pronto desactualizada y, por otra parte, que nada semejante se había determinado con relación a las catorce provincias históricas. La segunda fórmula sugerida fue la de establecer que para acceder a la autonomía cada territorio debía demostrar que era capaz de sostener su estructura gubernamental y administrativa, cuyas erogaciones no podían conocerse antes de la provincialización, lo que no hacía de esa propuesta un mecanismo operativo en la práctica (Gallucci, 2010).

³⁷ De cualquier manera, se mostraba optimista respecto de las resoluciones que adoptaría el Congreso en dicha materia, porque contándose por al menos 60.000 los habitantes de un territorio “sólo tendrán que presentarse ante el Congreso de la Nación, quien comprobado el extremo exigido, dictará una ley incorporándolos á la Nación en igualdad de condiciones á las demás provincias” (Villanueva, 1900: 27).

horizonte que permitía pensar en la posibilidad de reorganizar el sistema federal sobre cimientos más sólidos que evitaran el surgimiento de provincias formalmente soberanas pero en la práctica dependientes del Estado nacional. No obstante, las tesis aquí estudiadas sugieren que los juicios de las nuevas generaciones de profesionales del derecho acerca de los territorios nacionales no constituían una simple reproducción de las opiniones de los especialistas en materia constitucional.

El federalismo argentino bajo la lupa de la ciencia

Durante de la década de 1890, diferentes actores políticos e intelectuales fueron coincidiendo en denunciar al federalismo argentino como un sistema falseado a causa de la centralización que impuesta por el Estado nacional. Desde una concepción radicalmente liberal del federalismo, como la defendida por Leandro Alem (1842-1896) (Gallo, 2009: 58), pero también desde el ascendente nacionalismo de figuras como Estanislao Zeballos (Botana y Gallo, 1997: 61), fue alimentándose a lo largo de esa década la idea de que el federalismo argentino se encontraba reducido a una simple “mascarada” que ocultaba la creciente subordinación de las provincias al unitarismo. Aunque algunos contemporáneos diferían en la evaluación de esos cambios,³⁸ pocos parecían estar en desacuerdo en que efectivamente desde 1880 al fin de siglo, el influjo del Estado nacional sobre las provincias se había ido acrecentando progresivamente. La denuncia del federalismo como un régimen mantenido en las formas pero tergiversado en la práctica, contribuyó de manera significativa a la construcción de un estado de opinión desde el que comenzó a asomar la percepción de una cesura entre las formas reales y las institucionales de la república. Durante la primera década del siglo XX, estas miradas cobraron mayor densidad y difusión, al solaparse también con la identificación que diferentes actores hicieron de un creciente divorcio entre el régimen político y la sociedad civil. Corrupto y corruptor el primero, dinámica y virtuosa esta última, la idea de que existía una insatisfactoria representación política de la sociedad encontró rápido arraigo en un periodo caracterizado por una creciente complejización social y política (Devoto, 1996; Halperin Donghi, 2000; Persello y de Privitellio, 2009). A las

³⁸ Manuel Pizarro (1841-1909), antiguo ministro de Roca durante su primera presidencia y gobernador de Córdoba entre 1892 y 1893, expresaba que “entre un unitarismo predominante en los hechos, y un unitarismo constitucional y reglamentado por la ley escrita que armonice el hecho con el derecho, prefiero este último, que suprima a lo menos todo lo discrecional y arbitrario de aquél” (Botana y Gallo, 1997: 61).

impugnaciones provenientes desde el radicalismo, el anarquismo y los movimientos de trabajadores, se agregó también la preocupación de una importante fracción de los círculos oficiales por adecuar las instituciones políticas y sociales del país a las nuevas formas que asumía la sociedad argentina. En un sentido bien amplio, la reforma electoral de 1902 y su rápido abandono, los intentos de regulación en el mundo del trabajo y un mayor interés por la cuestión social, ilustran los esfuerzos invertidos por un sector de las elites políticas en la búsqueda de respuestas a los desafíos impuestos por los nuevos tiempos (de Privitellio, 2006; Zimmermann, 1995). La convicción de que la respuesta a esos problemas podía encontrarse a través de la ciencia, constituyó una creencia fundamental entre esos sectores que, ya fuera desde la burocracia estatal o desde la esfera pública, apostaron por la adopción de distintas reformas. La cuestión del federalismo no escapó a esta nueva sensibilidad y durante la primera década del siglo XX fueron surgiendo miradas que se apartaron de los enfoques históricos hasta entonces dominantes, para adoptar las prometedoras lentes que ofrecían las ciencias modernas. De esta manera, el régimen federal dejó de ser objeto del tratamiento histórico-jurídico desde el que hasta entonces había sido estudiado, para quedar bajo la perspectiva de una mirada que pretendía alcanzar un conocimiento científico acerca de la política. Integrada en forma abrumadora por profesionales del derecho, la ciencia política comenzó a aparecer como una disciplina de cierta especificidad dentro de la panoplia de las ciencias con la que diversos especialistas buscaban escrutar los fenómenos sociales (Myers, 2006: 104-105).³⁹

Sin lugar a dudas, Rodolfo Rivarola (1857-1942) tuvo un lugar destacado en la promoción de esas nuevas perspectivas de análisis de la realidad política argentina, en lo que invirtió denodados esfuerzos a través de la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (Roldán, 2006b), pero también de otras publicaciones que realizó en forma individual. Entre esas obras, una de las más influyentes fue *Del régimen federativo al unitario* (1908), estudio en el que Rivarola se ocupaba de someter a un análisis científico el desarrollo de la organización política del país. La tesis central de aquel trabajo consistía en afirmar, por una parte, que el federalismo representaba un modo de organización del poder que la propia evolución de la sociedad argentina había tornado obsoleto y, por la otra, que esta misma transformación imponía necesariamente un régimen político de carácter unitario. Como había afirmado en *Partidos políticos. Unitario y federal* (1904), el federalismo no era más que un régimen

³⁹ Algunos trabajos que han abordado la historia de la ciencia política en la Argentina, califican como de “protociencia política” a la que se desarrolló en el país entre 1900 y 1955 (Fernández, 2002). Sin embargo, debido a razones que no viene al caso exponer en detalle, preferimos hablar de ciencia política.

transitorio de gobierno que había resultado conveniente adoptar en 1853, debido a las particulares condiciones políticas de la época, pero que desde 1880 se había convertido en un poderoso obstáculo al desenvolvimiento de la acción gubernamental que, lejos de responder a las necesidades del pueblo de la Nación, quedaba secuestrada en permanentes negociaciones con los gobernadores de provincia y sus maquinarias políticas. Otra consecuencia del mantenimiento del régimen federal era el propio falseamiento de la representación que afectaba a la república, originado en el excesivo peso de las provincias en la política nacional y en las modalidades de producción del sufragio que impedían la expresión genuina del pueblo en aquéllas (Roldán, 2006a: 73).

Para Rivarola, entonces, gran parte de los problemas del país se derivaban de la existencia de una brecha entre la Constitución formal y la constitución real del país. Aún cuando este planteo no era demasiado original –se trataba de una figura clásica entre los juristas del siglo pasado, como ha podido verse más atrás-, lo que resultaba verdaderamente novedoso en la propuesta de Rivarola era la idea de que la sutura entre las formas jurídicas y reales del país debía buscarse en un cambio de régimen y, no menos importante que esto, la creencia en que ese cambio era en efecto posible. En este sentido, no es sorprendente que entre el panteón de autoridades jurídicas del país resaltara a las figuras de Alberdi –en quien Rivarola encontraba un federalista de compromiso y no de doctrina- y especialmente la de Estrada, el “inolvidable profesor” (Rivarola, 1908: 211), en el que veía un solitario precursor del régimen unitario.⁴⁰ Siendo la Nación una unidad de origen, era también para Rivarola una unidad de destino.

La evolución hacia un régimen unitario era posible, según Rivarola, porque se trataba de un verdadero hecho sociológico de muy sencilla comprobación. La federalización de Buenos Aires en 1880, el crecimiento del tendido ferroviario y telegráfico que integraba al país superando distancias y los avances en materia educativa impulsados en soledad por el Estado nacional, entre otros aspectos, lo demostraban suficientemente. Por lo demás, ahí estaban provincias como La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis y Jujuy, para dar cuenta de una serie de estados formalmente autónomos pero dependientes para su subsistencia del Estado nacional, representando para éste verdaderos lastres que insumían cada año porciones significativas del presupuesto. Era un dato de la realidad, para Rivarola (1908: 366) que “en

⁴⁰ Esta apreciación de Estrada se traducía también en una postura crítica hacia Ramos Mejía, en cuya obra encontraba que “la aplicación del método es incompleta” (Rivarola, 1908: 214). Por otra parte, la lectura que hacía del *Manual...* de González reconocía que “el libro mantiene la teoría federalista, derivada principalmente del texto de la Constitución”, pero subrayaba que “acuerda prevalencia á la Nación Argentina” (Rivarola, 1908: 222).

1908, las soberanías provinciales son una palabra hueca ante la soberanía de la Nación.” Por todas estas razones, entendía que la solución al divorcio entre el régimen federal y la cada vez más evidente unidad de la Nación “no resultará de empeñarse en cumplir una Constitución imposible: estará en adoptar un nuevo régimen posible, por los medios pacíficos de la propaganda y los que más se aproximen á las formas legales y á la moralidad de los medios de acción” (Rivarola, 1908: 378). Un Estado unitario y unos municipios vigorosos, constituían para Rivarola las herramientas institucionales más acordes con la evolución social y económica del país, que había hecho del federalismo una reliquia del pasado. Un partido unitario debía ser el agente encargado de impulsar ese cambio.

Como se ha visto en los anteriores apartados, existía entre los profesionales del derecho un amplio consenso acerca de que los territorios nacionales debían ser transformados en estados autónomos. En este sentido, los territorios fueron consuetudinariamente definidos como entidades provisionales, destinadas a convertirse en provincias. Sin embargo, Rivarola expresaba un firme desacuerdo con relación a este punto. A su entender, la condición de provisionalidad no debía ser de los territorios nacionales, sino que era la del propio régimen federal. Para Rivarola, los territorios nacionales no eran ya contemplados como sociedades en estado embrionario, sino como formas de organización que mostraban la posibilidad de un futuro unitario para la república. En esa dirección, entre algunas de las medidas que sugería como parte del programa del partido unitario por el que abogaba, consistían en la federalización de la provincia de Buenos Aires y en la transformación en territorios nacionales -o la anexión a otras provincias-,⁴¹ de aquellas que como La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis y Jujuy, se caracterizaban “por su escasez de población y recursos”, y que siendo “inferiores en población, riqueza, industrias, etc., tal vez á cualquiera parroquia de la Capital” (Rivarola, 1908: 379), controlaban la tercera parte del Senado.⁴² Mientras que esas provincias eran retratadas como “agrupaciones incipientes, con sus frecuentes disensiones locales, que comprometen la tranquilidad pública, y desacreditan en el exterior el nombre argentino”, los territorios nacionales aparecían como un verdadero ensayo del futuro régimen unitario “donde se ha comenzado por luchar con todos los inconvenientes de

⁴¹ La propuesta de anexar unas provincias a otras había sido planteada por Rivarola en 1906 en un artículo publicado en el diario rosarino *La Capital*. En esa ocasión se refería a la posibilidad de incorporar La Rioja a Córdoba, Santiago del Estero y Catamarca a Tucumán, de San Juan y San Luis a Mendoza, y de Jujuy a Salta (Rivarola, 1908: XXIII-XXIV). De esta manera, teniendo en cuenta la federalización de Buenos Aires, el número de provincias quedaría reducido a Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, Tucumán y Mendoza.

⁴² Conviene recordar que Rivarola consideraba que el Senado no debía constituir el lugar de la representación de entidades territoriales, sino de intereses sociales, aunque como ha señalado (Roldán, 2006a: 76).

la extensión y del desierto, para llegar á la relativa prosperidad en que hoy se encuentran” (Rivarola, 1908: 380, 389).

No dejaba de mencionar Rivarola que en el diseño institucional de los territorios nacionales existían defectos de diversa índole que debían ser reformados, pero nada de esto le impedía subrayar la estimación fundamentalmente positiva que hacía de la organización centralizada de aquellas entidades. El federalismo no debía ser la promesa dirigida a los territorios, sino que éstos eran la promesa de la República unitaria. Dirigiéndose a “los que creen que resultaría algún beneficio para el progreso y bienestar en aquellas regiones, con elevarlas á la categoría de Provincias”, les advertía que “no reflexionan cuantos otros conflictos pondrían en acción, entre los futuros gobernadores, las legislaturas y el pueblo, y cuantas ambiciones insanas alterarían la mediana paz de que hoy gozan. En la República Argentina, aumentar el número de Provincias es aumentar la ocasión para las alteraciones del orden público y el número de las intervenciones destinadas á restablecer las formas republicanas de gobierno” (Rivarola, 1908: 390). Como puede observarse, los argumentos desplegados por Rivarola para pronunciarse contrario a la autonomización de los territorios nacionales, no derivaban de ninguna consideración de éstos como entidades embrionarias y menos aún de alguna imputación de incapacidad a los habitantes de aquellos espacios. Por otra parte, las frecuentes intervenciones federales sobre las provincias –entre 1880 y 1906 habían tenido lugar veintiocho de ellas (Botana, 1994: 128)-, se mostraban ante su mirada como una comprobación más de los desórdenes que las mismas tendían a provocar dentro de la república.⁴³

Aunque las reflexiones de Rivarola no condujeron a su tan deseado cambio de régimen ni se tradujeron en el surgimiento de algún partido que hiciera de ese propósito su programa, sí tuvieron una influencia no despreciable en los ámbitos del derecho constitucional y de la ciencia política. En relación con la cuestión de los territorios nacionales, la perspectiva inaugurada por Rivarola fue en parte retomada por profesionales del derecho como Ángel Ávalos (1864-1941),⁴⁴ quien llegó inclusive a colaborar con cierta frecuencia en la revista

⁴³ Una mirada más detallada a las intervenciones federales por provincias entre 1880 y 1906 ofrece las siguientes cifras: Catamarca y San Luis con cinco, Buenos Aires y Santiago del Estero con cuatro, Corrientes y Tucumán con tres, La Rioja y Mendoza con dos, y Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe con una sola. Salta, Jujuy y San Juan eran las únicas que no habían sido intervenidas en ese período. Datos en base a (Botana, 1994: 130).

⁴⁴ Nacido en Corrientes, Ávalos estudió derecho en la Universidad de Córdoba. Fue profesor del Colegio Nacional Monserrat entre 1892 y 1894, fue convencional durante la reforma de la Constitución provincial de Córdoba en 1923, ocupó el Ministerio de Gobierno de la misma provincia entre 1924 y 1925. Además, desarrolló una importante producción académica en el ámbito del derecho, especialmente en torno al régimen municipal y al federalismo.

dirigida por el primero. Aún cuando no llegó a rechazar el régimen federal como lo hizo Rivarola al considerarlo el problema crucial del país, Ávalos recogió mucho de la perspectiva crítica de aquél, a quien consideraba un “eminente maestro, gloria de las ciencias y letras nacionales” (Ávalos, 1920: 29-30).

Hacia mediados de la década de 1910, la cuestión de los territorios había adquirido un nuevo tenor. En 1914 se había realizado el tercer Censo nacional, arrojando como resultado que el territorio de La Pampa contaba con algo más de 100.000 habitantes,⁴⁵ cifra muy superior a la que establecía la ley 1.532 para la transformación de los territorios en estados provinciales. Estos datos dieron un impulso mayor a las campañas desarrolladas en La Pampa y en la Capital Federal en reclamo de la provincialización del territorio.⁴⁶ Estas iniciativas dieron un renovado impulso a los debates en torno a los territorios nacionales y su eventual transformación en provincias. En esas discusiones, Ávalos intervino desde su condición de especialista en materia de derecho federal y fijando una postura contraria a los reclamos del autonomismo pampeano.

La constatación demográfica que reportaba el Censo no aparecía para Ávalos como un factor demasiado relevante, puesto que entendía que una simple cantidad de habitantes no constituía por sí sola una entidad que mereciera autonomía política. El argumento no era un improvisado ardid teórico, sino que derivaba de toda una tradición jurídica que podía remontarse a los juristas de fines del siglo XIX analizados más atrás. Así, en relación con el caso particular de La Pampa, Ávalos (1915: 6) afirmaba que no estaba demostrado “que el Territorio encierre todos los factores sociales que determinen o tiendan a facilitar de una manera inminente el hecho auspicioso de la autonomía federal”. La población había crecido y con ella la riqueza del territorio, pero “tal progreso y exuberante población no pueden fundamentar por sí, sólidamente, la necesidad y ni siquiera la conveniencia de la declaratoria

⁴⁵ Más precisamente, el censo de 1914 registró para La Pampa 101.338 habitantes, seguido por el de Misiones con 53.563 y por el de Chaco con 48.488. Los demás territorios nacionales acusaban cifras menores (Vapñarsky, 1983: 42-43). Para los territorios nacionales, el censo de 1914 vino en realidad a confirmar los datos obtenidos a partir del Censo de Territorios Nacionales de 1912, que colocaban a La Pampa como el único territorio por encima de los 60.000 habitantes.

⁴⁶ Una de estas iniciativas fue la conferencia que Pedro Luro (1862-1927) pronunció sobre la autonomía de La Pampa, en el Ateneo nacional, el 11 de diciembre de 1914. En esa ocasión, Luro, importante propietario en el territorio pampeano y líder de la Junta Central de La Pampa Provincia, insistió sobre la necesidad de transformar a La Pampa en provincia en la medida que además de superar la población de 60.000 habitantes exigida por la ley 1.532, argumentaba que reunía las condiciones económicas y sociales necesarias para ello (Etchenique, 2001). Cabe recordar que Luro fue diputado nacional por la provincia de Buenos Aires entre 1898 y 1912, y era yerno de Ataliva Roca, quien además de ser hermano de Julio Argentino Roca era propietario de varios miles de hectáreas en La Pampa. Asimismo, era hermano de José Luro (1849-1912), quien ocupó el cargo de gobernador del territorio pampeano entre 1900 y 1901, luego de haber sido intendente de la ciudad de Mar del Plata.

de autonomía del Territorio” (Ávalos, 1915: 7).⁴⁷ En una afirmación que condensaba las elaboraciones de diferentes juristas a lo largo de más de tres décadas, Ávalos entendía que para determinar la conveniencia de convertir a un territorio en provincia, “hay que tener en cuenta factores morales, a más de la población y de la riqueza, y ver si justamente con la condición del número de habitantes exigido para la mera posibilidad de la autonomía, se han cumplido también otras condiciones esenciales fijadas por la Ley de Territorios” (Ávalos, 1915: 7).

Que la ley 1.532 nada especificara acerca de otras condiciones más que la de la cantidad de 60.000 habitantes, no parecía invalidar la postura de Ávalos, puesto que la calidad de especialista en la interpretación de las leyes lo habilitaba a descubrir el “espíritu” de las mismas. Así, establecer cuáles eran las condiciones que debía satisfacer un territorio para obtener su autonomía, era algo que no podía hacerse a partir de una lectura literal de la normativa, sino sólo a través de la indagación del especialista. En el caso de los territorios nacionales, esto implicaba entender –como lo hacía Ávalos– que la formación de las legislaturas debía constituir forzosamente un paso previo a la conversión de los territorios en provincias. Tampoco aquí parecía importar mucho que la ley no fuera explícita en determinar ese orden de prelación que, de hecho, no estaba contemplado en la ley original de 1884 ni fue modificado posteriormente. Para Ávalos (1915: 8) no podían formarse provincias allí donde faltaba “la verdadera célula del federalismo para los Territorios de la República independiente”, es decir, “el funcionamiento regular, constante y definitivo de la Legislatura Territorial.” De esta manera, el diseño institucional establecido en la ley 1.532 era reelaborado jurídicamente como un camino compuesto por etapas de cumplimiento obligado. La inexistencia de esas legislaturas en cualquiera de los territorios implicaba un “óbice insalvable” que permitía desairar cualquier reclamo de autonomía proveniente de aquellos espacios (Ávalos, 1915: 8), puesto que hasta entonces no había funcionado ninguna legislatura en ningún territorio.

La existencia de esas legislaturas era necesaria, según Ávalos, para propiciar la preparación política del pueblo de cada territorio, de modo de asegurar un buen uso de la autonomía. De lo que se trataba era de hacer de esas legislaturas un instrumento que permitiera forjar la capacidad política de cada territorio. La cuestión de las capacidades reaparecía así en la mirada de Ávalos sobre los territorios nacionales como la dimensión clave para determinar

⁴⁷ Según (Ávalos, 1915: 26), “la capacidad económica no es sino un antecedente recomendable; pero, no habilitante *por sí*, para la declaratoria de la autonomía.”

la posibilidad de incorporar a estos al sistema federal. Como en González y otros profesionales del derecho que se ocuparon de pensar la situación de los territorios nacionales, la cuestión de las capacidades tenía que ver con las del territorio como conjunto social que debía responder a ciertas características. La cantidad de población y de hectáreas en producción no constituían formas adecuadas de probar “la capacidad política de un Territorio”, para lo cual “habría que constatar la clase de dicha población oriunda de las Provincias, su cultura propia, sus varios medios de acción colectiva y todos los demás factores del ambiente Territorial” (Ávalos, 1915: 26-27). Si bien la cuestión de las capacidades políticas del territorio adquiría en la formulación de Ávalos un lenguaje de carácter sociológico –como lo hacía al referirse a aspectos tales como el origen de la población, su radicación efectiva, la presencia de establecimientos educativos y otros factores similares-, la dirección en la que apuntaba su razonamiento era similar a la planteada por los constitucionalistas de la escuela histórica durante las décadas finales del siglo XIX, para quienes la existencia de una provincia era la expresión institucional de un tejido social orgánico.

Pero la mirada de Ávalos acerca de los territorios nacionales era, como fue señalado, también heredera de las consideraciones de Rivarola acerca del federalismo y la representación. En efecto, aunque no seguía al “eminente maestro” en su rechazo del régimen federal, Ávalos hacía propia la mirada científica que sobre la política promovía Rivarola y, en esa dirección, contemplaba en los territorios nacionales la posibilidad de llevar adelante una reorganización racional del federalismo argentino. De esta manera, las provincias a nacer en aquellos espacios dependientes del Estado nacional “deben surgir como un efecto bien determinado de las leyes políticas y un fruto maduro de las fuerzas sociales, y no como un organismo de vida precaria, o por obra de la violencia, como algunas de nuestras antiguas Provincias, surgidas entre la vorágine de las convulsiones civiles” (Rivarola, 1908: 10). Los territorios nacionales parecían ofrecer así un espacio sobre el que podrían diseñarse provincias conforme a una razón científica que aseguraría, por un lado, que se tratara de estados verdaderamente autónomos y, por otro, que afianzara una relación de armónico equilibrio entre las distintas partes del sistema federal. Por esto Ávalos entendía que las delimitaciones que mostraban las diez gobernaciones de territorios no podían tomarse como otras tantas futuras provincias, sino que debía evaluarse en cada caso cuántos estados provinciales resultaba conveniente crear. Para el caso de La Pampa, esa ingeniería federal suponía tomar a ese territorio como la base de por lo menos dos provincias. Las

únicas excepciones a esta regla eran los territorios de Misiones, Los Andes y Tierra del Fuego, dado que constituían unidades de menor extensión (Ávalos, 1915: 13).

En 1920, con la publicación de su *Problemas del federalismo argentino*, Ávalos profundizó esa traducción de las reflexiones de Rivarola en clave federalista. Además de insistir en que la población y la riqueza no resultaban condiciones suficientes para el otorgamiento de autonomía política,⁴⁸ avanzaba en afirmar como necesaria hacia el futuro la división en dos provincias de cada uno de los territorios de Neuquén, Chaco, Formosa y La Pampa, en tres los de Río Negro y Chubut y, finalmente, cuatro en el de Santa Cruz.⁴⁹ Siendo que las catorce provincias originales habían surgido de la “descomposición político-social de 1820” y que las mismas no ofrecían “un ideal político y sociológico aplicable a la gestación de nuevos estados provinciales” (Ávalos, 1920: 6), los territorios nacionales se abrían como un escenario que permitiría avanzar hacia una completa reorganización del sistema federal. Esta comenzaría por hacer de los diez territorios nacionales la base de por lo menos veintiuna nuevas provincias y culminaría en la subdivisión de las provincias nacidas en las caóticas condiciones de la primera mitad del siglo XIX. Habiéndose alcanzado ya la unidad de la Nación y contando con el auxilio de las modernas ciencias sociales, consideraba posible dividir a la provincia de Buenos Aires en otras cuatro, y a Santa Fe, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Salta, en por lo menos dos provincias (Ávalos, 1920: XV). Con esto, afirmaba Ávalos (1920: XV-XVI), “nada perderán las provincias de la Unión Argentina [...] porque fuera del círculo de los intereses locales, materiales y morales de diversa clase, esa subdivisión provincial será un seguro más en pro de la consolidación perenne de la unidad nacional.” De esta manera, aunque no renunciaba al régimen federal, como lo había hecho Rivarola algunos años atrás, Ávalos entendía que la autonomía de los estados provinciales – tanto de los existentes como de los futuros, representados por los territorios nacionales- no constituía un escollo a una profunda reorganización de dicho sistema. En última instancia, se trataba según Ávalos (1920: XV) de una transformación que a la larga “será exigida por el orgánico crecimiento de distintas subregiones provinciales.”

⁴⁸ Según señalaba (Ávalos, 1920: 4) con relación a este punto, “territorio y población no bastan para suministrar los elementos esenciales, la totalidad de los elementos básicos que pueden fundamentar la creación de un nuevo estado provincial; porque aparte de aquellos y de la correlativa riqueza privada y pública que debemos suponer consentida en la gobernación –otros factores sociales que dicen relación directa con diversos órdenes de la cultura general, deben existir en ella, si se la quisiera elevar al rango de provincia y a la plena vida autonómica que ésta supone.”

⁴⁹ Debido entre otras cosas a que no se las podía tomar como divisiones destinadas a perdurar en el tiempo, Ávalos consideraba inapropiado que los territorios contaran con sus propios diputados en el Congreso, sino que resultaba suficiente con la existencia de delegados con voz pero sin voto (Ávalos, 1920: XXIII-XXIV).

Conclusiones

La historiografía disponible sobre territorios nacionales ha interpretado la condición institucional de esos espacios como evidencia de una forma de exclusión política más entre las que habrían sido propias de un orden oligárquico o conservador. El hecho de que tras conocerse los datos de los censos de 1895 y 1914, en ninguno de los territorios se crearan legislaturas o que no fueran convertidos en provincias aquellos que habían superado los 60.000 habitantes, han sido tomados como pruebas contundentes de la negación de derechos políticos sufrida por la población de aquellos espacios. Si la ley 1.532 no se cumplía en lo relativo a estos puntos, se debía a que “la ampliación de la participación política ciudadana era deliberadamente aplazada y se privilegiaba la articulación de los nuevos territorios al sistema económico nacional en un contexto colonial” (Navarro Floria, 2009b: 104). Así, el “colonialismo interno” sufrido por los territorios nacionales explicaba el hecho de que “faltaba voluntad política para fortalecer el federalismo argentino, dando lugar a nuevas provincias” (Navarro Floria, 2009b: 104). Todo esto habría sido debido a que los pobladores de los territorios nacionales eran considerados “incapaces” para ejercer derechos políticos (Favaro, 1997: 87; 2007: 33; Ruffini, 2007b: 27). De esta manera, “vulnerando la igualdad constitucional, en los territorios sólo era posible ejercer derechos políticos restringidos, manteniendo a la población en la condición inocua de habitantes y no como ciudadanos plenos” (Ruffini, 2007b: 259). En definitiva, según una perspectiva que los historiadores dedicados al estudio de los territorios nacionales hicieron canónica sin revisar, “los pobladores de esos espacios son habitantes, mas no ciudadanos” (Ansaldi, 1993: 39).

El recorrido realizado en este trabajo ofrece, sin embargo, numerosos indicios que invitan a cuestionar fuertemente aquellos relatos historiográficos. Lejos de ser un instrumento objetivo que sólo bastaba aplicar, la ley constituía una referencia simbólica que era objeto de permanentes controversias acerca de su significado. Como se ha intentado mostrar en las páginas precedentes, tanto la ley 1.532 como la propia Constitución nacional distaban enormemente de contener algún sentido claro y preciso. Inclusive entre aquellos que eran social e institucionalmente reconocidos como intérpretes calificados de ese tipo de textos –y por lo tanto capaces de identificar el “espíritu” escondido entre las letras de la ley-, no existía un consenso generalizado y menos aún definitivo acerca de qué era efectivamente lo que disponían aquellas normativas. En particular, las condiciones que la ley 1.532 establecía para la transformación de los territorios en provincias fueron objeto de un recurrente

esfuerzo por precisar tanto el sentido de las mismas como la forma de llevarlas a la práctica. En la interpretación de aquella ley se buscó hacer de la propia Constitución una piedra de toque a partir de la cual ganaran en autoridad y validez los razonamientos de los especialistas en el campo del derecho. Sin embargo, los mandatos contenidos en la Constitución fueron también objeto de permanentes debates acerca cuáles eran realmente.

Las argumentaciones analizadas a lo largo de este trabajo podrían ser consideradas como simples maniobras retóricas con las cuales la *intelligentzia* oligárquica habría buscado hacer del camino diáfano marcado por la ley, un laberinto repleto de trampas teóricas construidas para ocultar el verdadero significado de la normativa. No ha sido esa la perspectiva desarrollada en este trabajo, en el que se ha preferido partir de la idea de que los problemas planteados por el estatus político de los territorios nacionales en el marco del régimen federal consagrado en la Constitución, involucraban necesariamente discusiones más amplias y profundas acerca de la representación y la autonomía política. Si puede decirse que, salvo casos como el de Rivarola, existía entre los profesionales del derecho cierto acuerdo acerca de que los territorios nacionales debían ser eventualmente convertidos en provincias, lo cierto es que el mismo no se extendía mucho más allá de la enunciación de ese horizonte. Cuándo y cómo debía operarse la transformación de un territorio nacional en estado autónomo fue una cuestión en la que, al menos entre las décadas finales del siglo XIX y las primeras del siguiente, no hubo demasiado acuerdo entre los especialistas. Todavía más, esas dificultades no sólo tenían que ver con las representaciones sociales acerca de los territorios –vistos como desiertos abandonados por las autoridades, sus pobladores como parte del pueblo de la nación, etc.-, sino también con debates más amplios y prolongados acerca el régimen federal argentino.

La normativa que a partir de 1884 rigió para los territorios nacionales establecía que los mismos debían ser convertidos en provincias para luego incorporarse al sistema federal. Pero, ¿qué se suponía que era una provincia? ¿Cuál era el significado de ese concepto? ¿En qué consistía el federalismo? ¿Era deseable como régimen político? En este trabajo no se ha tratado de encontrar una definición acerca de esas nociones sino más bien dar cuenta de los cambiantes significados que fueron asumiendo a lo largo de diferentes momentos. Puesto que provincia y federalismo no dejaron nunca de constituir conceptos capaces de albergar múltiples sentidos –como se ha intentado mostrar mediante el repaso de diferentes figuras y niveles de profesionales del derecho-, resulta posible entender por qué hacia el Centenario no existía ningún acuerdo definido acerca de qué debía hacerse con los territorios

nacionales. El problema político de los territorios nacionales no se resume así en la exclusión o inclusión de esos espacios, sino que remite a controversias más amplias acerca de dónde y cómo debían tales entidades ser integradas a una unidad política mayor.

Con todo, si durante el período aquí estudiado no se registraron cambios significativos en el estatus político de los territorios nacionales, ¿qué dejaron estos debates como saldo? Sin asumir que las opiniones de los especialistas en derecho constitucional se alinearon en un mismo sentido, es importante subrayar algunos de los cambios más importantes operados en esas discusiones. En primer lugar, hacia el final del siglo XIX fue cobrando fuerza la idea de que los territorios debían ser representados políticamente o que por lo menos existía en ellos algo a representar. En la emergencia de ese déficit de representación, fue decisiva la difusión que durante los mismos años experimentaron nuevas formas de entender a la nación, que se apartaron de una concepción contractual de la misma y asumieron un carácter cultural y esencialista. El pueblo de la nación fue contemplado así como algo que debía ser representado en su totalidad y desde esta convicción la existencia de porciones del territorio nacional que no disponían de representación en el Congreso expresaban una carencia reputada como injusta.

En segundo lugar, el legado de las controversias aquí analizadas tuvo también que ver con un cambio de perspectiva muy marcado respecto de las premisas y concepciones desde las cuales habían sido organizados los territorios nacionales en 1884. Con el cambio de siglo, y presumiblemente gracias a estos debates académicos, quedó progresivamente instalada la idea –de ninguna forma contemplada en la ley 1.532– de que para obtener su autonomía política un territorio debía demostrar primero capacidades suficientes para sostener esa vida autonómica. Esas capacidades, empero, remitían siempre a los territorios como entidades sociales orgánicas y no a los habitantes de dichos espacios. Aún cuando dicha ley no experimentó ninguna modificación en lo relativo a la incorporación de cláusulas que tuvieran que ver con la demostración de capacidades, los discursos y las representaciones construidas alrededor de los territorios nacionales quedaron planteadas dentro del campo que estructuró aquel cambio de sentido. De esa manera, los reclamos que comenzaron a surgir en algunos territorios en las décadas siguientes, antes que limitarse a exigir un estricto cumplimiento de la normativa, buscaron mostrar a las autoridades que su territorio contaba con las capacidades necesarias para acceder a la autonomía política.

Bibliografía

- Alonso, Paula (2010), *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX* (Buenos Aires: Edhasa).
- Ansaldi, Waldo (1993), “¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la ley Sáenz Peña, 1916-1930”, en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (eds.), *Argentina en la paz de las dos guerras, 1914-1945* (Buenos Aires: Biblos), 19-63.
- Ávalos, Ángel F. (1915), “Las gobernaciones nacionales y las futuras provincias argentinas. Tres nuevos capítulos de un estudio”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, II (2).
- Ávalos, Ángel F. (1920), *Problemas del federalismo argentino* (Córdoba: Bautista Cubas).
- Ávila Méndez, Manuel (1894), *Organización y gobierno de los territorios nacionales*, Tesis Doctoral (Universidad de la Capital).
- Bandieri, Susana (2005), *Historia de la Patagonia* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Bertoni, Lilia Ana (2001), *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Botana, Natalio (1993), “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Marcello Carmagnani (ed.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina* (México: Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México), 224-259.
- Botana, Natalio (1994), *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Botana, Natalio (1997), *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel (1997), *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)* (Biblioteca del Pensamiento Argentino, III; Buenos Aires: Ariel).
- De la Fuente, Diego, Carrasco, Gabriel y Martínez, Alberto B. (1898), *Segundo Censo de la República Argentina. Mayo 10 de 1895. Decretado en la Administración del Dr. Sáenz Peña y verificado en la del Dr. Uriburu* (Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional).
- de Privitellio, Luciano (2006), “Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902”, *Política y Gestión*, 9.
- de Vedia, Enrique (1904), *José Manuel Estrada. Conferencia pública dada el 16 de julio de 1904 en el Colegio Nacional de Buenos Aires* (Buenos Aires: Imprenta y casa editora de Coni Hermanos).
- Devoto, Fernando (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'*, (14), 93-114.
- Estrada, José Manuel (1883), *Nociones de derecho federal. Notas in-extenso de las conferencias del catedrático D. José Manuel Estrada en la Universidad*, eds Alberto Martínez y Gabriel H. Larralde (Buenos Aires: Imprenta del Porvenir).

- Estrada, José Manuel (1895), *Curso de derecho constitucional, federal y administrativo. Conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires en los años 1877, 1878 y 1880* (Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de billetes de banco).
- Etchenique, Jorge (2001), *Pampa Central. Movimientos provincialistas y sociedad global. Primera parte (1884-1924)* (Santa Rosa: Subsecretaría de Cultura-Gobierno de La Pampa).
- Favaro, Orietta (1997), “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los territorios nacionales, 1884-1955”, *Realidad Económica*, (144), 79-96.
- Favaro, Orietta (2007), “Transitando la especificidad de los territorios nacionales: espacios centralizados y ciudadanía restringida”, en Martha Ruffini y Ricardo Fredy Masera (eds.), *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884-1955* (Viedma: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro), 25-38.
- Fernández, Arturo (2002), “El desarrollo de la ciencia política en la Argentina”, en Arturo Fernández (ed.), *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia* (Buenos Aires: Ediciones Biebel), 7-50.
- Galigniana Segura, Carlos (1895), *Territorios Nacionales*, Tesis doctoral (Universidad Nacional de la Capital).
- Gallo, Ezequiel (2009), *Alem. Federalismo y radicalismo* (Buenos Aires: Edhasa).
- Gallucci, Lisandro (2010), “La sanción de la Ley Orgánica de Territorios Nacionales. ¿Una manifestación de la ‘República posible’?”, *VIII Jornadas de Investigadores del Departamento de Historia* (Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata).
- Gallucci, Lisandro (2011), “Revisar el orden para impulsar el progreso. El proyecto de reforma de la ley de territorios nacionales de 1900”, *4º Jornadas de Historia Social de la Patagonia* (Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa).
- González Arrilli, Bernardo (1963), “Lucio Vicente López”, *Journal of Latin-American Studies*, 5 (2), 161-168.
- González, Joaquín V. (1897), *Manual de la Constitución Argentina. Escrita para servir de texto de instrucción cívica en los establecimientos de instrucción secundaria* (Buenos Aires: Angel Estrada y Ca. Editores).
- Halperin Donghi, Tulio (2000), *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)* (Biblioteca del Pensamiento Argentino, Tomo IV; Buenos Aires: Ariel).
- López, Lucio V. (1902), *Derecho administrativo argentino. Lecciones dadas en la Facultad de Derecho por el profesor de la materia Dr. Lucio V. López* (Buenos Aires: Imprenta de La Nación).
- Myers, Jorge (2006), “La ciencia política argentina y la cuestión de los partidos políticos: discusiones en la Revista Argentina de Ciencias Políticas (1904-1916)”, en Darío Roldán (ed.), *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica), 103-135.
- Navarro Floria, Pedro (2007), “El viaje político al interior como instrumento del gobierno y de la mirada oligárquica: Patagonia, 1899-1911”, *Modernidades. La historia en diálogo con otras disciplinas*, III (6). <http://www.ffyh.unc.edu.ar/archivos/modernidades_a/VI/DEFINITIVOS/Floria.htm>, último acceso 10-06-2009.

- Navarro Floria, Pedro (2009a), “La mirada del reformismo liberal sobre los Territorios del Sur argentino, 1898-1916”, *Quinto sol*, (13), 73-103.
- Navarro Floria, Pedro (2009b), “El conocimiento de los Territorios Nacionales generado por los agentes del Estado: memorias, informes y mapas”, en Marta Penhos, Irina Podgorny y Pedro Navarro Floria (ed.), *Viajes. Espacios y cuerpos en la Argentina del siglo XIX y comienzos del XX* (Buenos Aires: Teseo - Ediciones Biblioteca Nacional), 89-114.
- Payró, Roberto J. (1898), *La Australia argentina. Excursión periodística á las costas patagónicas, Tierra del Fuego é Isla de los Estados. Con una carta-prólogo del General Bartolomé Mitre* (Buenos Aires: Imprenta de La Nación).
- Persello, Ana Virginia y de Privitellio, Luciano (2009), “La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)”, en Lilia Ana Bertoni y Luciano Privitellio (eds.), *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos* (Buenos Aires: Siglo XXI), 89-121.
- Rafart, Gabriel (2008), *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940* (Buenos Aires: Prometeo).
- Ramos Mejía, Francisco (1889), *El federalismo argentino. (Fragmentos de la historia de la evolución argentina)* (Buenos Aires: Félix Lajouane editor).
- Reyna, Máximo (1914), *Territorios nacionales. Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables en los mismos* (Buenos Aires: L. R. González y Cía.).
- Rivarola, Rodolfo (1908), *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina* (Buenos Aires: Talleres de la Casa Jacobo Peuser).
- Roldán, Darío (2006a), “La República Verdadera impugnada”, en Darío Roldán (ed.), *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica), 53-102.
- Roldán, Darío (ed.), (2006b), *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias políticas y el debate en torno a la República Verdadera* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Rosanvallon, Pierre (2004), *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia* (México: Instituto Mora).
- Romero, Luis Alberto (2004), *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes)
- Ruffini, Martha (2007a), “Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los territorios nacionales”, *Revista NORDESTE segunda época*, (26), 3-22.
- Ruffini, Martha (2007b), *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes).
- Vapñarsky, César A. (1983), *Pueblos del norte de la Patagonia. 1779-1957* (General Roca: Editorial de la Patagonia).
- Villanueva, Torcuato (1900), *Territorios Nacionales*, Tesis para optar al Doctorado en Jurisprudencia (Universidad de la Capital).
- Zimmermann, Eduardo (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916* (Buenos Aires: Sudamericana - Universidad de San Andrés).