

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA EN LOS TERRITORIOS NACIONALES. VIEDMA, CAPITAL DEL TERRITORIO DE RÍO NEGRO 1930-1938

*Por Gladys Elvira y Teresa Varela*  
CURZA - Universidad Nacional del Comahue

### RESUMEN

La temática que abordaremos en este trabajo -que constituye un primer abordaje-, se inscribe dentro de los estudios de historia política tendientes a analizar el proceso de construcción de la ciudadanía política en Argentina, a través del caso de los Territorios Nacionales (1884-1955), considerados como espacios de restricción de los derechos políticos para sus habitantes. En su matriz, el concepto ciudadanía ha aludido siempre a la portación de derechos, con un sentido inclusivo y emancipatorio. Si la ciudadanía es básicamente el derecho a tener derechos, la pregunta por el ciudadano territorial y su rol en la gestión de derechos políticos adquiere relevancia cuando analizamos la inclusión-exclusión política de los mismos. La ciudadanía política alude, entre otros aspectos, al derecho de participación del pueblo en el gobierno, más el derecho a intervenir en una competencia leal y abierta para elegir a sus representantes, libertades derivadas del régimen representativo, lo que introduce la relación directa entre ciudadanía y democracia. Lo que aquí señalaremos son los avances y retrocesos producidos en la gestión de la ampliación de la ciudadanía política, teniendo en cuenta la relación Estado-sociedad en el Territorio Nacional de Río Negro, y más específicamente en Viedma, entre los años 1930-1938.

**Palabras clave:** ciudadanía - derechos políticos - restricción- territorios nacionales.

## THE CONSTRUCTION OF POLITICAL CITIZENSHIP IN THE NATIONAL TERRITORIES. VIEDMA, CAPITAL OF RIO NEGRO TERRITORY - 1930-1938

### ABSTRACT

The thematic we'll approach in this work - that is the first approachment - is inside the studies tending to analyze the building up process of political citizenship in Argentina, through the case of National Territories (1884-1955), considered as restricted spaces of political rights for its inhabitants. In its matrix, the concept of citizenship has always alluded the sense of having rights with an inclusive and emancipatory sense. If citizenship is basically the right to passes rights, the question for territorial inhabitant and his role in the action of political rig acquire importance and eminence when we analyze the political inclusion-exclusion of themselves. The political citizenship allude, between other aspects, the right of the common people to participate in the government, besides the lawful to participate in honest open competence to choose the representatives, freedoms derivated from the representative system, which introduce a direct relation between citizenship and democracy. Here we'll mark the forwards and backwards produced in the management of political citizenship enlargement, considering the state-society relation in the National Territory of Rio Negro and specifically in Viedma, between the years 1930-1938.

**Key words:** citizenship - political rights -restriction - national territories.

## 1. EN TORNO A LA CIUDADANÍA POLÍTICA

Si la ciudadanía es básicamente el derecho a tener derechos, (Arendt 1949), la pregunta por el ciudadano territorial y su rol en la gestión de derechos políticos adquiere relevancia cuando analizamos la inclusión-exclusión política de los mismos.

La diferencia de calidad y cantidad de derechos dentro de un mismo sistema, requerirá del análisis de la participación, desde el punto de vista de los gobernados, no solo individualizando las condiciones jurídicas que permiten o incentivan los actos de participación, sino avanzando sobre los perfiles de las instituciones que tornan tales actos de participación eficaces. La heterogeneidad en el proceso de gestación de ciudadanía, requerirá entonces del análisis de la relación estado y sociedad en toda su variedad (Zincone 1998). La ciudadanía política como problema se encuentra asociada a la democracia. Profundizar entonces, en el concepto de ciudadanía puede constituir un buen punto de partida hacia las transformaciones políticas y dentro de ellas a las mutaciones democráticas en Argentina.

Actualmente, y al amparo de las políticas neoliberales, ha surgido un debate en torno a la ciudadanía que ha llevado a la reconceptualización del término y a la revisión de su alcance, dando lugar a una nueva literatura, que desde diferentes ópticas abordan el concepto ante una nueva configuración política, económica y social.

Entendemos la ciudadanía como un concepto que en su matriz ha aludido siempre a la portación de derechos. Esta asociación ciudadanía-derechos se resume en la acepción marshalliana, con un desarrollo evolucionista de un modelo tripartito de ciudadanía (civil S. XVIII- política S XIX y social S XX), donde ésta constituye un status que se otorga a los miembros de una comunidad (ciudadanía pasiva) morigerando los antagonismos de clases (Marshall 1997). Esta postura es cuestionada por los teóricos postmarshallianos, con la introducción de una construcción histórica de la ciudadanía, (no lineal), que rescata los dos caminos posibles hacia su construcción: el modelo societal y el modelo estatalista (Zincone 1989), que es la que abordaremos en este trabajo.

En Argentina, la construcción de la ciudadanía política, básicamente el derecho a elegir y a ser elegido, adquiere connotaciones particulares. La conformación efectiva de una comunidad política nacional, inseparable del proceso de construcción de un régimen político legítimo, donde soberanía popular y representación moderna fueron las bases normativas sobre las que debía construirse la relación entre gobernantes y gobernados, estaban ya previstas en la Constitución de 1853.

En 1912, la ampliación de la participación política excluía a los extranjeros (que constituían gran parte de la clase obrera), a las mujeres (hasta 1947), lo que da una extensión del sufragio restringida. A estas limitaciones en el alcance de los derechos políticos, en directa relación con la génesis del régimen democrático argentino, hay que agregar otras exclusiones, como las proscripciones en función de la adhesión política (peronismo) y la provisionalidad, de los Territorios Nacionales, que se mantiene por más de setenta años, cuyos residentes quedan excluidos del ejercicio de los derechos políticos, condicionados por la circunstancia del lugar que habitan.

Los trabajos generales sobre la historia de Río Negro no abordan la cuestión aquí planteada, limitándose a señalar algunas falencias de la Ley N° 1532, así como las restricciones de los derechos políticos de sus habitantes (Rey y Vidal 1974; Rey 1987; Vapnasky 1989; Navarro Floria 2002).

En los últimos años han surgido investigaciones vinculadas con esta temática, que analizan la problemática de los territorios nacionales (Favaro y Bucciarelli 1995; Favaro 1997), las demandas por la ampliación política (Leoni 2002), o el rol de la prensa en estos espacios (Prislei 2001) y el funcionamiento de los Consejos Municipales del Territorio Nacional de Río Negro (Ruffini 2001)

### 1.1. La cuestión de los territorios nacionales

La cuestión de la ciudadanía política, su construcción y su alcance en los territorios nacionales adquiere particularidad por la marginación de sus habitantes del ejercicio de los derechos políticos, durante un largo período.

La formación del Estado Nacional, supone la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y la materialización de esa instancia en un conjunto de instituciones que permiten su ejercicio (Oszlak 1999: 16). El gobierno representativo en el Estado moderno se asienta en la voluntad del pueblo expresada a través de sus representantes, entonces la elección de representantes se convirtió en un aspecto fundamental del nuevo sistema, y la creación de una ciudadanía política constituyó un aspecto fundamental del proceso de formación de la nueva nación (Sábato 1998: 12).

La colonización de “áreas vacías” como las del sur del país, completaba el avance de la centralización de la autoridad estatal y la integración del Territorio Nacional. En este contexto, la creación de los Territorios Nacionales<sup>1</sup>, por ley 1532 de octubre de 1884, significó una solución provisoria al dilema planteado por la incorporación de los espacios de frontera al concierto nacional.

El Estado se reservaba el control de las instituciones y autoridades de los territorios, ejerciendo una accionar tutelar sobre los mismos, limitando así la autonomía e imposibilitando a sus ciudadanos del ejercicio de la ciudadanía política, más allá de su participación en las contiendas electorales municipales y elecciones de Juez de Paz. Así, los habitantes territoriales, no participaban en la elección de presidente y vice de la Nación, ni en la elección de representantes ante el Poder Legislativo.

La ley de creación de los territorios nacionales, restringía la ciudadanía política en función del lugar donde se vivía, alegando la “incapacidad” o “minoridad” de los habitantes territoriales. No se trataba de un voto capacitario o censatario, sino de una limitación en el ejercicio de los derechos políticos, según el lugar de residencia; así, un habitante territorial que se desplazara a una provincia podía votar y ser elegido representante, constituyéndose entonces, en un mismo país, dos categorías de ciudadanos, todos con iguales deberes, pero desiguales derechos.

Las autoridades territoriales con un margen de acción limitado por la normativa carecían no solo de facultades, sino de recursos para propiciar el adelanto político, material y cultural de los pueblos. Los funcionarios territoriales -designados directamente por el Poder Ejecutivo Nacional- en su mayoría, procedían de distintas provincias y desconocían las necesidades de las regiones por ellos gobernadas. En este marco constituido por los territorios nacionales, analizaremos los avances y retrocesos que producen los actores de la esfera política y civil entre los años 1930-1938 en Viedma, Capital del Territorio de Río Negro, involucrados en la gestación de derechos políticos en la etapa señalada, en la que los territorios nacionales, y la cuestión de los derechos políticos adquieren relevancia a nivel nacional.

## 1.2. Más allá de Buenos Aires y del espacio pampeano: los territorios nacionales

En 1884 por ley 1532 se crean los territorios nacionales, como unidades geográfico-administrativas de carácter temporal, sometidos a la legislación y jurisdicción del gobierno nacional, destinados a convertirse en provincias. Los derechos políticos se encuentran así restringidos bajo un perfil jurídico formal (ley 1532) para un tercio de los habitantes de la nación, lo que señala junto a las restricciones políticas también de carácter formal, antes señaladas, la necesidad de recorrer nuevamente el alcance del sufragio de manera de comprender los orígenes de la democracia en nuestro país. A partir de la sanción de la mencionada ley, el Estado quedó constituido por catorce provincias autónomas (preexistentes) y nueve territorios dependientes de la instancia nacional.

El gobierno del territorio debía estar en manos de un gobernador designado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado; los Jueces Letrados y la policía quedaban bajo la dependencia de la Administración Nacional. En los distritos de más de 1.000 habitantes los Jueces de Paz eran designados directamente por el pueblo y en los de menor número de habitantes por el gobernador.

Los Consejos Municipales estaban integrados por cinco miembros que duraban dos años en sus funciones. El cargo era *ad honorem* y se renovaban por mitades cada bienio. El cuerpo municipal

---

<sup>1</sup> Chaco, La Pampa, Misiones, Río Negro, Formosa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, los que se convertirán en provincias durante la década de 1950: los dos primeros en 1951; Misiones en 1953 y en 1955 los restantes con excepción de Tierra del Fuego que alcanzará su autonomía en 1990.

elegía entre sus miembros al presidente del Consejo. La Ley también disponía la creación de Legislaturas en aquellas gobernaciones cuya población alcanzara los 30.000 habitantes, y la provincialización cuando la población ascendiera a 60.000 habitantes, cuestión que se concretó recién en la década de 1950, a pesar de que la mayoría de los territorios alcanzaron la cifra tempranamente.

Los Territorios Nacionales para la década de 1930, experimentaron un crecimiento demográfico considerable, puesto que en el lapso de 1914 a 1930 su población aumentó en 78,8%. En 1930 los Territorios contabilizaron un total de 589.276 habitantes, en 1937 la cifra se elevó a 927.776 habitantes. El Territorio Nacional de Río Negro, con 120.678 habitantes superaba así los requisitos para la creación de legislaturas y para la provincialización (Artículo N° 46 de la ley 1532). Al igual que Río Negro, Chaco (291.410), Misiones (155.494) y La Pampa (178.111) estaban entonces, en condiciones de ser provincializados.

Las estadísticas demográficas son centrales en cuanto a que el número de habitantes está estrechamente vinculado a la organización y gobierno de los territorios, como también a su autonomía y transformación en estados provinciales.

La particular conformación de los espacios territoriales tenía profundas repercusiones sobre su población, afirmada por las distancias y el consiguiente aislamiento, todo lo que contribuía a debilitar el desarrollo de vínculos nacionales. El Estado Nacional que tenía un papel preponderante en la creación de oportunidades, generación de intereses y satisfacción de necesidades benefició en forma desigual a regiones del territorio. El progreso que todavía constituía la idea integradora de la sociedad no llegaba por la acción del estado a los territorios nacionales. La no aplicación de la Ley N° 1532, condenó a los territorios a una existencia económica, cultural y política marginal.

Negados los derechos políticos de los habitantes territoriales, se vieron entonces limitados en la creación de condiciones para impulsar el desarrollo económico; sin representantes legítimos, no encontraron cajas de resonancia eficaces a la satisfacción de sus necesidades y solución de sus problemas. En un tiempo donde los derechos y garantías incluidos en el texto constitucional se diluían más allá de la Capital Federal.

### **1.3. Viedma, Capital del Territorio Nacional de Río Negro**

En Viedma funcionaba un Consejo Municipal<sup>2</sup> y un Juzgado de Paz, únicos espacios de ejercicio de derechos políticos. El Consejo Municipal sufrió un breve intervalo por la intervención con el golpe de 1930, situación que se normalizaría en marzo de 1932, luego de múltiples pedidos por las elecciones municipales, por parte de la prensa local y la población

A partir de esta fecha, se realizaron las elecciones obteniendo la mayoría durante todo el período la lista de Defensa Comunal, agrupación a la que adhirieron Enrique Inda , Pedro Bigot , entre otros, con un margen considerable de votos sobre la Unión Popular de tinte conservador.

La población viedmense sólo se manifestaba a través del Consejo Municipal en reclamos relacionados con necesidades económicas (prórrogas para el pago de impuestos, exenciones impositivas), permiso de edificación, ofrecimientos de servicios, solicitudes de tierras fiscales, actividades de esparcimiento (kermeses, deportes) y habilitaciones comerciales, lo que refleja un escaso nivel de protesta o reclamos en cuanto a la restricción de los derechos políticos. De esta manera no se verifica que la cuestión del ejercicio de los derechos políticos haya sido una demanda central de la población.

En este sentido, siendo la prensa un actor central en el funcionamiento del sistema político, a la vez que testigo clave de toda una época, distintas expresiones del poder político apelaron a él como instrumento formador de opinión e instancia de legitimación política. Como expresiones no institucionalizadas pudieron practicar demandas restauradoras afirmando la construcción de la ciudadanía política para el conjunto de la población territorial.

---

<sup>2</sup> La primera Municipalidad electiva del territorio nacional de Río Negro fue la de Viedma, creada en 1886 y se fue renovando con regularidad hasta 1930.

Esto nos coloca frente a una esfera pública en formación donde los periodistas van a ejercer el papel de portavoces y formadores de opinión de los intereses de la sociedad viedmense; por lo que, el análisis de la prensa es imprescindible en este contexto (Prislei 2002).

El accionar de la prensa frente a la escasa participación ciudadana y a un Consejo Municipal abocado a los formalismos de su administración, pudo ser generadora de prácticas de organización colectiva.

Resulta interesante, entonces analizar los dos principales medios de difusión periodística de la década del 30 de Viedma-Patagones, porque contribuirá a la comprensión del papel que estos semanarios asumieron como difusores de valores y principios democráticos.

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA DESDE LA PRENSA LOCAL

En este marco de escasa participación ciudadana, la prensa ejerció el rol dinamizador del debate en torno a la exclusión política de los ciudadanos territoriales.

Para 1930, uno de los órganos de difusión periodística del pueblo de Viedma-Patagones, *La Nueva Era*, en consonancia con el discurso del Gobierno Nacional, rescataba la cuestión de los territorios nacionales, transcribiendo los discursos oficiales que reflejaban la “preocupación” de darle a los territorios la representación parlamentaria como paso previo a la provincialización:

Si la voluntad del pueblo argentino me lleva a la primera magistratura de la Nación aseguro que una de mis primeras preocupaciones será la de solicitar al Congreso la Ley de Representación Legislativa a los territorios de mayor riqueza y población, como medida previa, transitoria, para su posterior incorporación como estado federal. [...] Me refiero a los Territorios Nacionales que siguen carentes de autonomía y de representación, con violación flagrante de la constitución y de las leyes, sólo de vez en cuando llega a ellos, la acción tutelar del estado<sup>3</sup>.

*La Voz del Sud* con una postura crítica hacia el gobierno nacional, se constituyó en el principal difusor de la problemática territorial, esgrimiendo “el olvido” del gobierno de las promesas incumplidas, como el “encajonamiento” de proyectos que el Congreso Nacional se encargaba de postergar y las numerosas “promesas incumplidas” que los políticos oficialistas expresan en todo el período (*La Voz del Sud* 25/05/1933:1)

Los semanarios, con diferentes estrategias aumentaron la información y contribuyeron con nuevos argumentos y dedicándole importantes espacios a todo lo relacionado con la cuestión de los derechos políticos en los territorios. Ambos medios recogieron cartas de lectores en pro de la provincialización, los discursos y acciones de políticos y reprodujeron la información de otros periódicos nacionales y regionales, y las opiniones y propuestas de los consejos municipales territoriales<sup>4</sup>. El protagonismo que llegó a alcanzar el tema de los derechos políticos en los semanarios, se reflejó en la conformación de un lenguaje representativo que identificaba a los territorios y sus habitantes como: “*simples colonias argentinas*”; “*situación híbrida*”; “*eternas cenicientas*”; “*eterno vasallaje*”. “*olvidados de siempre*”<sup>5</sup>.

La modernización fue un reclamo compartido por ambos medios coincidiendo en la necesidad de obtener los derechos ciudadanos, pero con algunas diferencias en cuanto a la manera

---

<sup>3</sup> Transcripción de un tramo del discurso de Agustín P. Justo en oportunidad del acto pre-eleccionario pronunciado en Bahía Blanca. (M.H.P.R.N.) “ El 08 de noviembre el Pueblo de la República elegirá a las autoridades nacionales y provinciales”, *La Nueva Era*, 07/11/1931, p.1.

<sup>4</sup> Cfr. Prislei: 2002.

<sup>5</sup> Fundamentalmente en el semanario *La Voz del Sud*: “El vecindario de Conesa da un ejemplo de virilidad”, 12/01/1933, p.2. “Olvidados Siempre”, 25/05/1933, p.1. “Las incidencias producidas en La Pampa”, 19/01/1933, p.1. “La implantación de las legislaturas en los Territorios.”, 17/01/1935, p.1. “La inferioridad en que se tiene a los Territorios.”, 09/05/1935, p.1. “Olvidados de siempre. Paradojas de las cosas de nuestro gobierno”., 07/01/37, p.1 “Las urnas están vedadas para los argentinos nacidos en los Territorios”, 02/09/1937, p.1.

de obtenerlos. Se enfrentaron la gradualidad (*La Nueva Era*) versus la provincialización inmediata (*La Voz del Sud*).

Así, la sociedad civil, comenzó a tomar cartas en el debate por la democratización política, utilizando el espacio que la prensa les brindara para expresar sus ideas. Fueron muchas las cartas de lectores recibidas por estos medios, que se incrementaron a medida avanzaba la década<sup>6</sup>.

Los Consejos Municipales fueron el ámbito exclusivo de participación política de los ciudadanos de Viedma, pero fue la prensa la que ejerció el rol dinamizador en torno a la cuestión de la ampliación de la ciudadanía, haciéndose eco de las promesas del gobierno nacional cuando se iniciaba la década.

### 3. LOS CONGRESOS DE MUNICIPALIDADES: UN DISPARADOR DEL DEBATE CIUDADANO

Entre las instancias de debate y participación de los habitantes territoriales, por los contenidos y resoluciones adoptadas, la más importante, por la trascendencia que le otorga la prensa, la constituye los Congresos Nacionales de Municipalidades que se desarrollaron en 1933 y 1935 en Capital Federal.

Respondiendo a la iniciativa de la Municipalidad de Río Gallegos se realizó en 1933 en Buenos Aires el Primer Congreso de Municipalidades. Con el objeto de llevar a cabo una labor en conjunto para dar soluciones a los problemas que afectaban a los territorios, relacionados con el mejor desenvolvimiento de las comunas territoriales y la ampliación de la ciudadanía política para esa parte de la población argentina, que no tenía derecho todavía a ser defendida por interés directo en el seno del poder legislativo, ni gravitaban políticamente sobre los hombres de gobierno; carentes de voto y representación parlamentaria.

Estas iniciativas fueron el estímulo de nuevas y cada vez más sistemáticas acciones desde la sociedad civil. En la mayoría de las poblaciones de los territorios aparece alguna forma de organización (juntas o comisiones) en pro de la autonomía de los territorios<sup>7</sup>, aunque en Viedma, que envía un delegado al Congreso de Municipalidades, el tema de la ampliación de los derechos políticos no fue debatido en el Consejo Municipal, ni se crearon organizaciones civiles para su defensa o gestión.

Para 1935 se realizó la convocatoria al Segundo Congreso de Municipalidades inaugurado el 20 de julio en Capital Federal con la presencia de 44 delegados. El Territorio de Río Negro, estuvo representado por Viedma, General Roca, Choele- Choel, Allen, Río Colorado y Bariloche. Nazario Contín, representante de nuestra localidad, conformó la subcomisión de provincialización.

A diferencia del anterior Congreso, el de 1935 presentó una fuerte postura provincialista que sería el tema central de debate y propuestas. Con dos años de diferencia, se nota un avance en la organización de las demandas pro-autonomía, un mayor protagonismo de los representantes en los espacios centrales de las instituciones gubernamentales en el nivel nacional, así como una clara y firme decisión en cuanto a la admisión de los territorios a la vida constitucional sin pasos intermedios, esto es la provincialización para La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro y la creación de legislaturas en aquellos que reunían los requisitos para ello. Por otra parte, para el Segundo Congreso se

---

<sup>6</sup> “Una encuesta de La Nueva Era”, *La Nueva Era*, 12/05/1934, p.5. “Los Territorios Nacionales”, *La Nueva Era*, 26/05/1934, p.1. “Lo que escribe el pueblo. Provincialización de los Territorios. Carta de un lector.”, *La Voz del Sud*, 07/06/1934, p.1. “Los Territorios Nacionales.”, *La Nueva Era*, 16/06/1934, p.4. “La prensa y la provincialización de los territorios”, *La Voz del Sud*, 28/06/1934, p.1. “Carta de un lector. La representación de los territorios.”, *La Voz del Sud*, 12/07/1934, p.1 “La hora de los Territorios. El anhelo supremo.” *La Voz del Sud*, 27/09/1934, p.1. “La patagonia sufre el abandono de los poderes públicos”, *La Voz del Sud*, 07/02/1935, p.3. “La representación parlamentaria de los Territorios”, *La Voz del Sud*, 14/02/1935, p.5. “La eterna despreocupación para los territorios”, *La Voz del Sud*, 05/09/1935, p.1 “Los Territorios esperábamos un proyecto de ley que contemplara nuestras más nobles aspiraciones.”, *La Voz del Sud*, 01/09/1938, p.4.

<sup>7</sup> Comité Pro Autonomía de La Pampa; La Comisión Pro Parlamentaria de Misiones; La Asociación de Fomento de los Territorios de Chaco y Formosa; La Asamblea Provincialista de Posadas y Peticiones particulares de la mayor parte de las Comisiones de Fomento de los distintos Territorios. Bucciarelli, M. “Tendencias en el proceso de conversión de Territorios Nacionales a Provincias. La pervivencia de un horizonte referencial” en *Revista de Historia n° 6*. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, 1996.

insinuaba la participación de representantes comunales, lo que expresaba un avance cívico en cuanto a la representación de la voz de los ciudadanos.

A pesar de los esfuerzos de la prensa local y nacional, denunciando la orfandad política, la *capitius diminutis*, a la que eran sometidos los habitantes territoriales, 1935 como los años anteriores sería un período muerto para las grandes reivindicaciones políticas e institucionales de las gobernaciones territoriales. Postergaciones y omisiones, que en los años siguientes, serían denunciadas a través de las páginas de los periódicos locales<sup>8</sup> que mantuvieron viva la necesidad de reforma de la “vetusta” ley N° 1532. Así, se redujo a una incógnita política a los ciudadanos territoriales, que no podían llegar al Congreso Nacional ni tomar parte en la elección de autoridades, sometiendo a un tercio de los habitantes de la nación a una ciudadanía incompleta, que los dejaba fuera de las contiendas políticas nacionales y territoriales.

A mediados de 1937, cuando comenzaba la campaña proselitista para la elección de presidente, vuelve a aparecer con renovada fuerza, el abandono en que se encontraban los habitantes territoriales, excluidos de la agitación política, cuando la opinión se reservaba para Capital Federal y las catorce provincias.

Con las urnas vedadas, a los argentinos residentes en los territorios, no les quedaba más que observar, constituyendo un núcleo incompatible con los principios fundamentales de las instituciones del país.

El accionar sistemático de los Congresos de Municipalidades se plasmó en la elaboración de proyectos de ley que obligaron a la clase política a responder a éstas iniciativas y demandas, que si bien no se concretaron, mantuvieron la cuestión de los territorios nacionales, en un primer plano y a nivel nacional.

#### 4. OFICIALISMO VS. OPOSICIÓN: EL EJECUTIVO NACIONAL, LA GOBERNACIÓN NACIONAL DEL TERRITORIO DE RÍO NEGRO Y EL PARTIDO SOCIALISTA

Ante el movimiento de opinión generado desde actores no políticos (la prensa), y actores políticos (municipios) respecto de los derechos políticos, el PEN y el parlamento debieron tomar cartas en el asunto, más de lo que se habían propuesto como planteo inicial en sus promesas para legitimarse en el gobierno.

A pesar de la explícita “preocupación” del gobierno por los Territorios Nacionales, en la práctica, con diferentes estrategias fue postergando el proceso autonómico. Desde los primeros discursos del todavía candidato a presidente, en 1931, hasta las alocuciones de apertura de las sesiones legislativas, como en los actos de conmemoración de fechas patrias, nada se concretó.

Los anteproyectos presentados por el Ejecutivo Nacional, representaron una regresión de la ley N° 1532, rechazada por los socialistas, la prensa y la sociedad civil.

Postergaciones y modificaciones retardatorias en el proceso de inclusión en la vida democrática de los residentes territoriales, no lograron hacer pasar al olvido el reclamo de la participación política. El gobierno no pudo eludir el tema y continuaba insistiendo en la vieja idea de subdividir algunos territorios<sup>8</sup>, con lo que se conseguía solo la postergación del reconocimiento de los

---

<sup>8</sup> Para el caso de Río Negro, se plantea la anexión del Alto Valle a Neuquén y la conformación de un nuevo Territorio formado por Bariloche y sur de Neuquén que se llamaría Los Lagos. “El proyecto de la nueva ley para los territorios nacionales. Se insiste en la vieja y equivocada idea de subdividir gobernaciones”, *La Voz del Sud*, 24/06/1937, p.1.

<sup>9</sup> Se plantea un número de 100.000 habitantes para la provincialización y paralelamente se considera el voto femenino. “El Anteproyecto de la Ley 1532”, *La Voz del Sud*, 28/06/1934, p.1.

<sup>10</sup> Ver “El proyecto de nueva ley orgánica de los territorios nacionales”. *Argentina Austral*, 08/1938, N° 110; “Olvidados de siempre”. *La Voz del Sud*, 18/08/1938, p.1; “Los territorios esperábamos un proyecto de ley que contemplara nuestras más nobles aspiraciones”. *La Voz del Sud*, 01/09/1938, p.4; “Una comisión popular de La Pampa solicitó al presidente de la nación el retiro del proyecto” *La Voz del Sud* 29/09/1938, p.4; “La nueva organización de los territorios nacionales retarda su autonomía”. *La Nueva Era* 27/08/1938, p.4. Todos los artículos rechazan el proyecto de ley y recogen opiniones de los diarios nacionales.

derechos ciudadanos, que ante la posible nueva conformación territorial, quedarían fuera de lo normado por la ley N° 1532, en cuanto a la cantidad de habitantes necesarios para la provincialización.

La cuestión de la provincialización de los territorios nacionales, debió ser retomada en 1938 por el presidente Ricardo Ortiz, quien prometía el estudio de lo actuado hasta el momento, respecto de los cuatro territorios en condiciones de transformarse en provincias.

El PEN envió al Congreso en el período legislativo del año 1938, un nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Territorios Nacionales para reemplazar al de 1884. En el mismo se introducían importantes innovaciones que implicaban una fuerte regresión respecto del de 1934<sup>9</sup> e incluso de la Ley 1532<sup>10</sup>.

Desde el Poder Ejecutivo y Judicial del territorio rionegrino, no se realizó ninguna acción a favor o en contra de la autonomía del mismo, sólo acciones referidas a cuestiones municipales, comisiones de fomento, escasez de recursos<sup>11</sup>. Los funcionarios territoriales, designados directamente por el PEN, respondiendo a los intereses del mismo, sin ningún tipo de arraigo en la zona y con residencia casi exclusiva en la Capital Federal eludieron la toma de posición frente a la ampliación de la ciudadanía política, que de concretarse los hubiera dejado fuera del espacio político en que se desempeñaban. Cabe mencionar, que el cargo de gobernador del Territorio de Río Negro, fue ejercido la mayor parte del tiempo por el jefe de policía, por ausencia tanto del gobernador como del secretario de la gobernación<sup>13</sup>.

En contraposición a estas acciones y omisiones, el Partido Socialista, con la estrategia de generar un ámbito de acción en estos espacios, y con una clara posición de hacerlo sobre bases democráticas, bregó desde el Congreso Nacional controlando las acciones del ejecutivo, integrando comisiones y organismos no gubernamentales por la inclusión política de los habitantes territoriales, que consideraron esencial para el desarrollo de una verdadera democracia, respondiendo a una estrategia de expansión basada fundamentalmente en el desarrollo de una política cultural, cuyo objetivo era la formación de la conciencia social y política, más bien alejados de la lucha por el poder. El socialismo ocuparía el lugar dejado por la de la Unión Cívica Radical a causa de su abstención.

El accionar de los diputados socialistas fue recurrente, y cada vez que se produjo una nueva postergación en el tratamiento de los múltiples proyectos (suyos y ajenos) en el parlamento, denunciaron a través de la prensa las demoras a que se sometía a los habitantes territoriales en cuestiones tan elementales como el de su acceso a la ciudadanía política<sup>14</sup>.

A nivel del Poder Ejecutivo, lo que se estimuló desde el discurso político a comienzos de 1930, desde el mismo lugar, al cierre de la década se retrocedió como consecuencia de las omisiones, postergaciones y argumentos retardatarios.

Lo que no logró el Poder Ejecutivo Nacional, fue esterilizar la semilla que sembró cuando creyó necesario legitimar su proyecto político, con un discurso demagógico de inclusión de nuevos ciudadanos.

Que el voto es la fuente de legitimidad pesa no solo en el escrutinio. Podríamos pensar que la ampliación de la ciudadanía política para los habitantes territoriales hubiera acelerado la con-

---

<sup>11</sup> Esta afirmación se basa en el análisis de las notas de Administración de Gobierno 1933/1935 y de las Memorias de la Gobernación de Río Negro 1933, donde no se han encontrado referencias a acciones emprendidas por los funcionarios de gobierno.(M.H.P.)

<sup>12</sup> “Protesta contra funcionarios ajenos a la región” *La Voz del Sud*, 12/01/1933, p.2

<sup>13</sup> *La Nueva Era*, *La Voz del Sud* y los *Notas de Administración de Gobierno* dan cuenta de las ausencias del Gobernador y el Secretario de Gobierno. La prensa en la sección “viajes” que coincide con la firma de los Documentos por parte del jefe de Policía.

<sup>14</sup> “Provincialización de los Territorios.”, *La Voz del Sud*, 15/06/1933, p.3. “A favor de los Territorios Nacionales.”, *La Voz del Sud*, 01/07/1933, p.3. “Y la historia se repite.”, *La Voz del Sud*, 17/08/1933, p.1. “Olvidados siempre.”, *La Voz del Sud*, 05/09/1933, p.1. “Provincialización de los Territorios”, *La Voz del Sud*, 27/09/1934, p.1. “Otro compás de espera.”, *La Nueva Era*, 06/07/1935, p.1. “La eterna despreocupación para los Territorios:”, *La Voz del Sud*, 05/09/1935, p.1



formación de partidos políticos en los territorios nacionales, estableciendo lazos hasta aquí inexistentes de representación con los dirigentes políticos. La dinámica de esa relación lleva implícita otras expresiones de la ciudadanía: peticiones, concentraciones, protestas, etc., que la clase dirigente no estaba dispuesta a arriesgar.

Por otra parte la imprevisibilidad sobre el comportamiento electoral no era un riesgo que estuviera en los cálculos de los gobiernos anteriores al peronismo. Entonces para evitar que el voto tenga efectos disruptivos, la admisión para ser parte del electorado fue seleccionada, filtrada y graduada en el tiempo.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La cuestión de la construcción de la ciudadanía política de los habitantes territoriales, adquirió singular relevancia a partir de 1930, en el marco de un gobierno de facto, década que paradójicamente se caracterizó por la restricción de las prácticas democráticas.

Los discursos oficiales, buscando un sello que otorgara la legitimidad de la que carecía; la prensa local, regional y nacional instalando y promoviendo el debate; los movimientos pro-ampliación de la ciudadanía política creciendo en organización; el Partido Socialista legislando en pro de las autonomías territoriales, circunstancias todas que rescatarían del olvido a ese casi millón de habitantes de los territorios nacionales.

Resulta relevante, el rol de la prensa que asumió el desafío, desplegando estrategias destinadas a impulsar el ejercicio de los derechos ciudadanos, mediante la valoración de la inclusión de la sociedad territorial a la ciudadanía política plena. Fue formadora de opinión en una ciudadanía civil con escasas iniciativas de organización colectiva (aún cuando en otros territorios éstas avanzaban en reclamos y organización), sentando las bases para el debate y la defensa de los derechos políticos todavía no alcanzados.

Desde el espacio institucional, los Congresos de Municipalidades con una organización extraterritorial potenciaron el debate y la defensa de los derechos políticos, generando las primeras acciones de la sociedad civil que se expresaba a través de la prensa.

El accionar sistemático de los Congresos de Municipalidades se plasmó en la elaboración de proyectos de ley que obligaron a la clase política a responder a estas iniciativas y demandas.

A mediados de la década la postura provincialista fue poderosa y ya no se admitían pasos intermedios en el proceso de construcción de la ciudadanía.

El Partido Socialista, dinamizó el espacio público nacional, convirtiéndose en el principal actor político en cuanto al ejercicio de control de las prácticas del Poder Ejecutivo Nacional; con una fuerte presencia en la esfera política, en la que instala el debate permanente en pro de la igualdad de la ciudadanía política para todos los ciudadanos de la nación; lo que lo coloca como mentor del "no olvido".

Ante el movimiento de opinión generado, el PEN y el parlamento debieron tomar cartas en el asunto, más de lo que se habían propuesto como planteo inicial (1930), en sus promesas para legitimarse en el gobierno, inscribiendo así a la región en el colectivo nacional.

Para 1938, el proyecto de ley del presidente Ortiz, para reemplazar al de 1884, -rechazado unánimemente- implicó un retroceso que reafirmaba la continuidad de dos categorías de ciudadanos, todos con identidad social y nacional, pero una parte excluida del Estado nacional por definiciones legales en materia de intervención política. Si bien la ampliación de la ciudadanía política no se concretó para los habitantes territoriales -tardaría más de una década en alcanzarse-, el proceso de gestión de la ciudadanía política había comenzado y la sociedad civil alcanzaba protagonismo en su construcción.

El análisis de las mutaciones y alcances de la democracia pueden contribuir a pensar los grados de exclusión parcial o total que una sociedad está dispuesta a tolerar para hablar de una democracia representativa.

## FUENTES PRIMARIAS

*La Nueva Era*, Viedma-Carmen de Patagones, 1930-1938.

*La Voz del Sud*, Viedma- Carmen de Patagones, 1933-1938.

Museo Histórico Provincial Gobernador José Eugenio Tello. *Libro de Actas del Honorable Concejo Deliberante, 1929-1941*.

Museo Histórico Provincial Gobernador José Eugenio Tello. *Memoria Anual de la Gobernación de Río Negro, 1933*.

Museo Histórico Provincial Gobernador José Eugenio Tello. *Documentos de Administración de Gobierno del Territorio de Río Negro, 1933-1938*.

## BIBLIOGRAFÍA

Arendt, Hanna. "The rights of man: what are they". en *Modern Review*, 3/1 1949

Marshall, Thomas H. "Ciudadanía y clase social", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid: CIS, julio-setiembre 1997, pp.297-344.

Favaro, Orietta y Bucciarelli, Mario. "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30", en *Entre pasados N° 9* Buenos Aires, 1995, pp.7-26.

Favaro, Orietta. "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los territorios nacionales (1884-1955)", en *Realidad Económica N° 144*. Buenos Aires: IADE, 1997, pp.79-96

Leoni, María Silvia. "Los territorios nacionales", en *Nueva Historia de la Nación Argentina La Argentina del siglo XX*. Academia Nacional de la Historia.. Buenos Aires: Planeta, Tomo 8, 2001.

Navarro Floria, Pedro. "La nacionalización fallida de la Patagonia: Los Territorios Nacionales, 1862-1904." *Jornadas de Historia de la Patagonia*, Mimeo. Viedma, pp.1-13. 2002.

Oszlak, Oscar. *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta, 1999

Prislei, Leticia. *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*. Buenos Aires: Prometeo Libros/Entre pasados, 2002.

Ruffini, Martha. "Ciudadanos nominales. El ejercicio de los derechos políticos en los concejos municipales del territorio nacional de Río Negro. 1912-1930", en *Revista Pilquen N° 4*, Viedma: Unco, 2001.

Sabato, Hilda. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Buenos Aires: Ed.Sudamericana, 1998.

Zincione, Giovanna. "Dos caminos hacia la ciudadanía: el modelo societal y el modelo estatalista", en *Revista Italiana di Scienza Política*, agosto 1989, pp.223-265