

“Ante la alternativa de ser ciudadanos”. Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos

Mario Arias Bucciarelli*

La existencia de los territorios nacionales y la construcción de la ciudadanía política de quienes en ellos residen, cubre un largo y complejo período de la historia argentina que iniciado a fines del siglo XIX culmina a mediados del siglo XX; definiendo un ámbito donde las luchas por la representación política, los procesos de construcción de poder y de sociabilidad, la generación y reconfiguración de identidades, el universo de prácticas y los proyectos, adquieren especificidad. Especificidad que se oculta si sólo se piensa el problema en la lógica de la expansión de la ciudadanía de base estatal.

Bajo este supuesto y sin desconocer la validez de las argumentaciones de carácter económico, social y político esgrimidas para interpretar las razones por las cuales se excluyó del ejercicio de la ciudadanía plena y postergó hasta mediados del siglo XX el otorgamiento de la autonomía a vastas porciones territoriales del espacio argentino, resulta pertinente redimensionar el plano de la discusión, incluyendo en las miradas sobre el tema los fundamentos y propuestas que se debatieron y ensayaron entre quienes asumieron la representación o expresión de los intereses territorianos.

Desde esta perspectiva los escritos de ex funcionarios o referentes locales, el análisis de la prensa -nacional pero básicamente territorialiana-, las iniciativas y propuestas de diversos organismos e instituciones intermedias, las sugerencias de constitucionalistas y/o publicistas, como así también las discusiones planteadas en los congresos regionales o nacionales efectuados, constituyen un cuerpo documental que amplía el horizonte de fuentes disponibles y posibilita vías novedosas para abordar la problemática.

En este línea de reflexión, el presente artículo analiza la propuesta de Juan Benigar, emergente neuquino, quien sistematiza un conjunto de ideas, formas de organización y mediación que resignificando los dispositivos sancionados en la legislación original, permite pensar desde otro lugar el problema de la exclusión; ejemplificando a la vez, la búsqueda de modalidades propias de representación e influencia política.

Territorios nacionales: proyectos y conflictos

A fines del siglo XIX, en el marco del afianzamiento del Estado argentino, las llanuras chaqueña y pampeana y la meseta patagónica se transforman en “espacios de conquista”. En la transformación de la dimensión continental a la delimitación de un espacio nacional y en coincidencia con la construcción del escenario territorial del

* Universidad Nacional del Comahue

¹ Al respecto cfr. Orietta FAVARO, “Realidades contrapuestas a los estados provinciales: Los Territorios Nacionales 1884-1955”, en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 1996, 144.

capitalismo emergente, la paulatina consolidación de un poder central plantea una particular estructuración jurídica, definiendo un orden político administrativo que reconoce provincias preexistentes y crea y organiza territorios nacionales fuera de los límites de aquellas².

Las tierras incorporadas a través de sucesivas campañas militares³, se delimitan como territorios nacionales; es decir, entidades jurídicas que a diferencia de las provincias históricas constituyen meras divisiones administrativas, carentes de autonomía y con directa dependencia del poder central. En la presentación ante el Congreso de la ley que da origen a estas entidades, el miembro informante expresa: "Los territorios que se organicen son gestación de nuevas provincias que, más tarde han de incorporarse a la vida nacional" [...] "de manera que la forma de gobierno que hoy se adopte debe ser apropiada para instruirlos y adiestrarlos en el rol que con el tiempo están llamados a desempeñar en el mecanismo de nuestras instituciones. Sin identidad política ahora, exclusivamente dependientes de poder general, apoyados por la mano generosa de la Nación, van a fecundar su progreso al calor del trabajo constante, hasta que el crecimiento de su prosperidad permita abandonarlos a su propias fuerzas, con las cuales completarán su desarrollo"⁴. Mientras tanto, la designación de las autoridades constituía un atributo exclusivo del poder central, quien enviaba los gobernadores, nombraba los jueces, los policías, los empleados públicos; recaudaba los impuestos y dictaba todas las leyes.

De tal manera, en el orden nacional, los *territorianos* estaban privados legalmente del ejercicio de los derechos políticos y en el orden local tal ejercicio se hallaba sujeto a lo estipulado por la ley 1532 que no sólo otorga un marco jurídico a los nuevos espacios, sino que determina una serie de pasos a seguir para transformar los Territorios en provincias; es decir reconocer plenos derechos a sus habitantes para elaborar una constitución, elegir y ser elegidos y participar en la designación de las autoridades nacionales y locales.

Así planteado, los pobladores radicados o a radicarse en estos ámbitos no participan en la conformación del gobierno territorialiano y nacional, no eligen ningún representante ante el Congreso y sólo pueden en actuar, con limitaciones, en el ámbito local. Como dominio político y de referencia administrativa de derivación territorial, la capacidad electoral de sus habitantes queda condicionada única y exclusivamente a la circunstancia del lugar en que se habita ya que un residente de estos espacios no podrá votar en el Territorio pero con sólo trasladarse e inscribirse en el padrón de una provincia o la capital federal está habilitado para participar en cualquier elección en que fuera convocado.

De este modo, la pertenencia a un territorio nacional o la condición de *territorianos* se define sobre una base espacial que a su vez supone el manejo diferencial de

ciertos derechos políticos o más bien su exclusión del goce de elegir y ser elegido de los que disfrutaban aquellos que no vivían en tales espacios. En verdad esta restricción era sobre todo una situación plausible de modificación y una realidad contingente, ya que la Ley que dio origen y permitió su existencia incluía un programa de gradual emancipación por el cual con el sólo requisito del aumento poblacional el *territorianos* daría lugar al ciudadano de pleno derecho⁵.

Las consideraciones referidas a la definición normativa de los alcances y límites del sujeto de la representación y la exploración en torno a los criterios de inclusión debatidos al momento de dictarse la Ley, permiten inferir que el modelo de ciudadano que subyace, se construiría a partir del ejercicio cotidiano y progresivo de prácticas política vinculadas, en principio, al ámbito comunal y la paulatina formalización de instituciones locales autónomas (comisiones de fomento, municipalidad, legislatura territorial, gobierno autónomo) que emergerían cumplidos determinados requisitos demográficos.

Ahora bien, la aplicación de la ley 1532 y otras referidas al fomento y organización de los territorios no materializan los propósitos y fines con que fueron sancionadas. Alcanzadas las exigencias requeridas⁶ la provincialización es permanentemente retrasada y los organismos previstos en el orden local -legislaturas territorianas y municipios- no logran establecerse o presentan serias dificultades para su institucionalización⁷. Paralelamente, el crecimiento demográfico y el desarrollo económico ponen en cuestión la permanente negación de los derechos, los que por incumplimiento y no por modificación de la ley vigente mantienen en una situación de marginación política a extensas regiones no provincializadas del territorio nacional.

La controversia queda evidenciada no sólo en los ámbitos del poder central, sino en los variados reclamos a los distintos gobiernos nacionales que se suceden, la agitación en la prensa, la emergencia de referentes locales, las ideas y proposiciones de partidos y corporaciones y la convocatoria a asambleas de municipios regionales o congresos nacionales, que durante las décadas de 1930 y 1940 instalan en el espacio público nacional el debate sobre las formas de inclusión de los territorianos al cuerpo político de la nación⁸.

El itinerario de las discusiones y debates planteados en estas instancias advierten sobre las discrepancias existentes entre los distintos espacios⁹ y en el interior de cada uno de ellos respecto a las experiencias concretas de la vida política territorialiana y las propuestas exigidas para su solución. Puede afirmarse que, en líneas generales, no se explicita en forma contundente el reclamo por el cumplimiento de la ley 1532, sino una

² El programa de gradual autonomía determina primero designación de comisiones de fomento, luego conformación de un municipio y juez de paz electivos (1000 habitantes); posteriormente instalación de una legislatura territorial (30.000 habitantes) y por último, conversión en provincias (60.000 habitantes). Ley 1532.

³ Según el censo territorialiano de 1920, la mayoría de los espacios estaban en condiciones de instalar sus propias legislaturas y tres de ellos superan ampliamente los requisitos demográficos que habilitaban su provincialización.

⁴ En los ámbitos comunales, el retardo en la conformación, la impugnación de algunos de los comicios, la renuncia de los concejales, la acedia temporal, las recurrentes intervenciones, reflejan una lucha que trasciende la mera pugna entre autoridades locales y autoridades territorianas. No menos complejo es la creación de las comisiones de fomento, ya que su formación depende directamente de la decisión y elección del gobernador.

⁵ Al respecto ver Orietta FAVARO y Mario ARIAS BUCCIARELLI. "El lento contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un divaje en los años '30", en *Entre pasados*, Buenos Aires, 1995, 9.

⁶ Son notables las disparidades entre el Territorio Nacional de La Pampa Central -en parte prolongación de la dinámica del litoral pampa-húmeda- o el del Chaco y Misiones -tempranamente articulados a los procesos productivos nacionales- con aquellos localizados en la dilatada y heterogénea Patagonia.

² Al tiempo de dictarse la constitución nacional (1853), los Territorios no existían ni como entes políticos, ni como simples entes geográficos diferenciados. Fueron creados por la ley 1532 -1884- que delimitó y organizó 9 entidades jurídicas (Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). En 1899 se establece el territorio de los Andes y por decreto de 1943 es disuelto e incorporado a las provincias limítrofes (Catamarca, Jujuy, Salta). En 1951 se provincializa Chaco y La Pampa; en 1953 Misiones y en 1955, el resto. El territorio de Tierra del Fuego es provincializado en 1990.

³ La expansión de los atributos de la estatalidad implicó el sometimiento, reducción e eliminación de las poblaciones originarias quienes pierden su autonomía y se convierten en minorías étnicas subordinadas. En este decurso, desestructurada la sociedad indígena, se intenta establecer un orden adecuado a la modalidad de socialización que material y simbólicamente se afirma en el ámbito pampeano.

⁴ CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 1884, p.1068.

serie de reivindicaciones tales como el nombramiento de funcionarios con residencia efectiva, la posibilidad de participar en la elección del gobernador, la figura de la representación parlamentaria¹⁰, la mayor autonomía municipal y su jerarquización, el perfeccionamiento de la justicia y el régimen de la tierra pública, la sanción de un plan orgánico de obras y servicios y, en última instancia, la participación en la elección de la fórmula presidencial; siempre bajo un régimen de "autonomía relativa".

Lo anterior no niega que en algunos territorios -La Pampa fundamentalmente- los movimientos "pro-provincialización" se fortalecieron a lo largo del tiempo¹¹. Sin embargo, en la mayoría de las discusiones y opiniones relevadas, el automático cambio en la condición institucional no se presenta como un reclamo unánime. En una y otra parte, la denuncia sobre el "anacronismo" del régimen legal imperante, no se traduce en acuerdos sobre el alcance de los derechos políticos reclamados, ni las modalidades que debe adquirir la representación o la necesidad inmediata de provincialización de algunos de ellos.

"Nuestra provincialización": las ideas de Juan Benigar

Un claro ejemplo de lo anteriormente enunciado lo constituyen las ideas incluidas en el libro *"La Patagonia Piensa"* de Juan Benigar¹² que reúne una serie de artículos publicados entre las décadas de 1930 y 1940 en diferentes periódicos neuquinos y ejemplifica, desde el caso patagónico, una concepción peculiar de resolución al problema de la ciudadanía política en los territorios patagónicos.

La adquisición de derechos y su contrapartida, el ejercicio de deberes en función de un sentido de la responsabilidad que devine de la pertenencia a una comunidad nacional y la importancia de involucrarse activamente en la resolución de los asuntos públicos queda explicitado desde el inicio de la reflexión encarada por el autor mencionado. En la justificación de su propuesta y refiriéndose a los poderes públicos, expresa "No son ellos quienes tienen el derecho de marcar nuestros rumbos. Son los patagónicos quienes tienen el deber de meditar acerca de sus necesidades y el derecho de proponer las soluciones y decidir sus destinos. Ellos allá en su monstruosa capital, de donde nada bueno podemos esperar, y nosotros aquí en esta tierra que amamos porque en ella -pero no por su culpa- sufrimos"¹³.

Aunque la Patagonia comparte con el resto de los espacios no provincializados la misma condición institucional, en la formulación de su proyecto Benigar asume la heterogeneidad espacial y aclara "No será demás advertir que en esto y en lo que sigue hablo

únicamente de los territorios patagónicos, prescindiendo del central y de los norteños, en cuyos asuntos diferentes a los nuestros no debo inmiscuirme"¹⁴. En esta afirmación no sólo plantea una descripción que hace a las disparidades geográficas y socio-históricas, sino que recupera un conjunto de ideas presentes en el "imaginario patagónico" de la época que simultáneamente enfatiza la homogeneización de la región y plantea fuertes diferencias con el resto de las provincias argentinas¹⁵. De este modo, la preocupación por incorporar la Patagonia a las instituciones de la república y a un proyecto nacional se hace desde un discurso que insiste en el carácter diferencial del ambiente y el poblador local y hasta la corteza de poseer una identidad única y superior.

En este marco, respecto a la posibilidad cierta de la provincialización, enumera una serie de argumentos que con diferentes matices también están presentes en otros ámbitos de discusión¹⁶. "Creo que en los territorios afectados no faltan quienes la aceptan con regocijo. Otros dirán lo que he oído en muchas oportunidades: ¿Provincialización? No. Acabaría con nuestra tranquilidad y sólo serviría para el acomodo de algunos villeros de la poliliquería. Otros, los más, se encogerán de hombros en señal de absoluta prescindencia. No puede ser de otro modo en un medio donde la educación política es nula y donde noventa de cada cien personas ignoran la diferencia que hay entre un territorio y una provincia"¹⁷.

En su ensayo rastrea el origen y evolución del federalismo argentino, puntualizando las discrepancias existentes entre los enunciados formales y la experiencia histórica concreta que se traduce en el creciente avance de la centralización. Al cuestionar doctrinariamente la modalidad de su aplicación, reflexiona sobre los inconvenientes de la provincialización propuesta según la ley 1532 y elabora una solución alternativa. Justificadas en lo extenso y despoblado del territorio, el disímil desarrollo alcanzado en la maduración y conformación de la sociedad y una percepción particular de la política, expone las razones de su oposición.

En primer lugar, "provincializarnos a la antigua sería despertar y cultivar en nosotros artificialmente un sentido provincialista del que carecemos"; en segundo lugar "seríamos una reproducción extemporánea de las pobres provincias andinas, que tuvieron que humillarse en su orgullo provincialista y admitir como una especie de limosna que el gobierno central se encargue no sólo de las grandes obras públicas, como son las de irrigación y vialidad, sino hasta de su instrucción pública y por último "con nuestros recursos limitados tendríamos que costearnos el lujo de gobiernos provinciales improductivos". Sin embargo expresa "no sería prudente dejarnos en nuestras condiciones actuales de notoria e injusta inferioridad"¹⁸.

¹⁰ Juan BENIGAR, op. cit. p. 23.

¹¹ Silvana JENSEN, "Entre la seducción de la diferencia y el interés nacional. La conflictiva identidad patagónica en el imaginario de la Argentina Austral" (inédito).

¹² Fuera de los congresos regionales o nacionales de municipios y comisiones de fomento, pueden mencionarse entre otras instancias: la Junta Permanente para la Representación Parlamentaria (BsAs, 1922); el Primer Congreso de la Prensa Territorial (Santa Rosa, 1917); la Conferencia de Delegados de la Sociedad Rural de Río Negro y Neuquén (Roca, 1922); el Congreso de la Liga Patriótica Argentina (Río Gallegos, 1927); la Asamblea Provincialista de Posadas (Posadas, 1934); los Anales del Instituto Popular de Conferencias de La Prensa (Bs. As., 1930-1943) o las variadas "juntas pro-autonomía" o "pro-provincialización" que en las distintas localidades se van organizando.

¹³ Juan BENIGAR, op. cit., p. 22.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 33-40.

¹⁵ Envío de un delegado -con voz y sin voto- a la cámara de diputados.

¹⁶ Ver Jorge ECHTENIQUE, *Pampa Central. Movimientos Provincialistas y Sociedad Global*, Santa Rosa, Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa, 2003.

¹⁷ En 1908 llega al país -procedente de Yugoslavia- y se radica en el Alto Valle de Río Negro como arrendatario, alternando sus tareas agrícolas con la proyección de obras de canalización para el riego de la zona y los estudios sobre las comunidades indígenas, a las que se halla vinculado desde 1910 por haberse casado con una integrante de la comunidad. En 1925 se establece en Alumine -Neuquén- donde realiza su mayor producción científica y literaria. Entre sus obras se destacan, además de *La Patagonia Piensa*, *El concepto de tiempo entre los araucanos*, *El concepto de espacio* y *el concepto de casualidad entre los araucanos*, publicados por la Junta de Historia y Numismática Argentina, de la cual fue miembro honorario desde 1924. Fallece en 1950.

¹⁸ Juan BENIGAR, *La patagonia piensa*, Neuquén, Siringa Libros, 1978, p. 17.

En este contexto esboza su propuesta, analizando la cuestión en perspectiva histórica y presuponiendo que la "Patagonia es políticamente una tabla rasa y como tal se presta admirablemente para una prudente experimentación de nuevas modalidades"¹⁹. Argumentando incongruencias en la división original, condiciona el posible cambio institucional a la necesidad previa de rever los límites de los territorios patagónicos. Estos se basan, según su opinión, en el desconocimiento de las dinámicas locales dado que tal como se presentan no constituyen "entidades regionales orgánicas"; por ello sugiere "Supuesto que la provincialización fuera conveniente, lo que de ningún modo consta, los territorios del Río Negro y del Neuquén, deben unirse en una sola provincia, o en todo caso, en una sola entidad administrativa"²⁰.

La redefinición de límites, que generó una prolongada polémica en el momento de la creación de los Territorios y las recurrentes propuestas de divisiones especiales o fijación de categorías territoriales, ya sea por anexiones o establecimiento de nuevas entidades en el espacio patagónico reconoce antecedentes. A modo de ejemplo pueden mencionarse lo planteado en la Primera Conferencia de Gobernadores de 1913, las propuestas del poder ejecutivo nacional en 1916, las discusiones del Anteproyecto de reforma de la ley 1532 en 1934 respecto a Río Negro y Neuquén o la efectiva materialización en 1943 con el establecimiento de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia y la Marítima de Tierra del Fuego. A la vez, es un punto que se discute para Neuquén u otros territorios -Formosa y Chaco, Santa Cruz y Tierra del Fuego-, aún en el momento de la provincialización definitiva.

"El mínimo exigible": siete propuestas²¹

Cuestionada la conveniencia de la provincialización a la antigua, Juan Benigar, desarrolla siete propuestas destinadas a superar nuestras condiciones de notoria e injusta inferioridad. En ellas pueden advertirse una serie de peticiones que, en mayor o menor medida, se encuentran puntualizadas y examinadas por otros referentes patagónicos. Tal es el caso de las publicaciones de Juan Hilarión Lenzi, Aquiles Ygobone, Lorenzo Amaya, Francisco Torres, José Galano, entre otros; los debates y argumentaciones de la Revista Argentina Austral, la línea editorial de la mayor parte de la prensa territorialiana y las manifestaciones de quienes asumen la representación de los "territorios del sur" en los congresos nacionales de municipios y comisiones de fomento realizados en 1933 y 1935.

La serie de postulaciones que desarrolla el escritor neuquino, se resumen en siete exigencias articuladas en una secuencia lógica que va de lo general a lo particular y que, en conjunto, definen una modalidad alternativa de resolución de la problemática.

Argumentando la indiferencia y falta de consideración de los asuntos locales propone: "La primera exigencia nuestra debe ser, por lo tanto, que se nos conceda la plena representación -con voz y voto- en la Cámara de diputados en la misma proporción con el número de habitantes que rige para el resto del país"²²

En este planteo resignifica y amplía la idea de la representación parlamentaria, forma de representación que inspirada en la experiencia norteamericana ya había sido discutida y desechada en los debates de la ley 1532. Sin embargo se renueva en mensajes y proyectos del ejecutivo²³ en varias iniciativas del congreso²⁴ y es tratada por constitucionalistas²⁵, publicistas²⁶, prensa nacional y territorialiana y defendida en los ámbitos donde se consideran y nuclean las estrategias territorianas²⁷. Con diferentes matices, admitiendo dilemas constitucionales y difiriendo en torno al carácter de la representación -diputados, delegados, con voz y voto, con voz y sin voto-, en todos los espacios se analiza y reivindica el derecho a elegir representantes -en la cámara de diputados o en el senado- que sean intérpretes de las aspiraciones locales, defiendan sus intereses, participen en los debates parlamentarios y en la formación de leyes específicas y ejerciten a los pobladores en las prácticas de las instituciones democráticas.

Su defensa se basa en que el desinterés y descuido de los Territorios, ocurre porque no se tiene un conocimiento exacto de las necesidades y problemas que sólo una opinión asentada en la experiencia propia de la región puede alcanzar. Al respecto Gallardo plantea: "Sólo cuando se sienten en la Cámara estos representantes, se tratarán convenientemente los asuntos de los Territorios Nacionales y entonces se sabrá en el Parlamento, siendo ello una revelación para muchos, lo que en verdad son estas entidades político geográficas"²⁸.

Una segunda exigencia se refiere a los aspectos presupuestarios "Necesitamos, pues, que se nos asegure legalmente la participación proporcional a nuestra población en los gastos públicos de todos los ramos de la administración civil"²⁹.

El desarrollo alcanzado por los Territorios y su contribución a la economía nacional es otra de las observaciones que se esgrimen en los reclamos de los habitantes que en la etapa de entreguerras agregan a las tradicionales invocaciones ético-jurídicas una mayor conciencia sobre la contribución que están haciendo al tesoro nacional. En este sentido expresa Lenzi "El 45% de la existencia de lanares de la República está en los territorios, así también el 12% de los vacunos y el 16% de los equinos. Pero será aún más interesante consignar que casi el 90% del petróleo nacional, sale de Comodoro Rivadavia o Plaza Huincul, que los grandes yerbatales son de Misiones, que el cultivo de algodón es privilegio del Chaco, que es maravilloso el ganado lanar de la Patagonia, asombrosa la producción frutícola y vinícola del Río Negro y Neuquén y es La Pampa, sobre todo, un portento cerealista"³⁰.

¹⁹ 1900, 1910, 1914, 1921, 1934, 1938, 1940. Además se discute en la Primera Conferencia de Gobernadores de los Territorios 1913.

²⁰ Federico Pinedo (1913), Molina y Melo (1916), Roberto Puri (1920), Víctor Molina (1923), Vicente Gallo (1924), Bernardo Sierra (1932), José N. Matierzo (1933), Leopoldo Melo y Manuel González Maceda (1935), Juan I. Cooke (1941).

²¹ Angel Avalos, Juan González Calderón, Carlos Sánchez Viamonte y Segundo Linares Quintana.

²² Fuera de los territorios patagónicos, participan del debate, Enrique Lynch Arribálzaga, Carlos Gallardo, José Castells, Eduardo Bertera, Luis Zuberbühler, entre otros.

²³ A modo de ejemplo, Liga Territorial para la Representación ante el Congreso (Chaco, 1918); Junta Permanente Pro Representación Parlamentaria (Buenos Aires, 1922); Comisión Pro Representación Parlamentaria para los Territorios Nacionales (1932); Congreso de la Liga Patriótica Argentina (Río Gallegos, 1927); Congresos Nacionales de Municipios y Comisiones de Fomento (Buenos Aires, 1933 y 1939) y Primera Reunión Nacional de Municipios (Buenos Aires, 1945).

²⁴ Carlos GALLARDO (1935) Citado por Juan H. LENZI, *Gobierno de territorios. Conceptos básicos de la ley orgánica territorial*, Buenos Aires, Librería Jurídica, 1939, p. 84.

²⁵ Juan BENIGAR, op. cit., p. 47.

²⁶ Juan H. LENZI, *Gobierno de...* op. cit., p. 192.

¹⁸ Ibidem, p. 76.

¹⁹ Ibidem, p. 30.

² Originalmente se publican en *Semanario Neuquén* (1946).

²¹ Ibidem, p. 48.

Como se adelantó, al igual que en otros aspectos, el gobierno nacional no cumple con los dispositivos de la ley 1532 y otras posteriores que determinan la subvención para el fomento de los territorios nacionales "en las condiciones de las provincias más favorecidas", limitándose a sostener el aparato burocrático y a realizar escasas inversiones en obra pública que no reflejan lo recaudado en cada rubro impositivo. La unificación de impuestos internos³¹ no modifica esta situación, viendo los espacios territorianos disminuir la coparticipación a pesar de los crecientes aportes.

Por otra parte, la percepción del impuesto a los réditos y otros vinculados a las transacciones comerciales tampoco repercuten en los ingresos ya que la mayor parte de los recursos existentes son explotados por grandes empresas nacionales o extranjeras que al tener su domicilio legal en Buenos Aires, "tributan" en la capital federal³² o bien por el Estado nacional, como ocurre con el petróleo. En este caso, según la ley de hidrocarburos, la propiedad del recurso se establece en función del lugar donde se encuentra el yacimiento -nación o provincia- fijando el pago de regalías a la entidad poseedora del mismo. Por definición los Territorios son propiedad exclusiva de la nación y por lo tanto la renta petrolera es apropiada por el Estado sin que se determine ningún mecanismo redistributivo³³.

Asegurada la atención financiera era necesaria una correcta distribución. Para ello Benigar propone la creación de una nueva institución representativa local

*"El corolario de nuestra segunda exigencia es pues, la tercera, que la distribución de nuestros medios a los distintos ramos de la administración pública, que atañen solamente a nosotros, sea hecha por un consejo integrado por nuestros hombres"*³⁴.

La idea de un consejo territorial que reemplace la legislatura proyectada en la ley original es también una inquietud presente en otras propuestas que se discuten. Tanto en la Primera Conferencia de Gobernadores de los Territorios Nacionales (1913), como en algunos proyectos de Congreso o propuestas del ministerio del interior se analizan variadas modalidades de instrumentación o se proponen recambios por Consejos asesores, elegidos por voto popular o nombrados por las autoridades nacionales. Aunque se proyectan, en la mayoría de los casos, no existe acuerdo en torno a las formas en que debería materializarse su constitución y menos aún las facultades y atribuciones que le serían conferidas. También está presente en los ámbitos específicamente territorianos donde se discute su conveniencia y efectiva viabilidad, sin expresar una preocupación que refleje un reclamo prioritario. Es más, esta forma de representación no obtiene un gran consenso y es cuestionada porque no fortalece la capacidad electoral y aparece como una "institución híbrida" que en nada contribuye al régimen de gradual autonomía y, en última instancia, ejercería escasa incidencia en la resolución de los verdaderos problemas que los aquejan.

³¹ La ley 12139/35 configuró un sistema por medio del cual el estado nacional se hizo cargo de recaudar un conjunto de impuestos y "coparticiparlos" con las provincias, redistribuyendo recursos en función de la población y el tipo de actividades productivas.

³² Por ejemplo. La Costal; Quebrachales Fusionados; La Charqueña; Braun Menéndez; Anderson Clayton y Cia; Molines Río de La Plata; Neotinger Lopott; La Fabril Financiera; Torsquinst; Bemberg y Cia.; Méndez González; Compañía Colonizadora el Dorado; A.F.D.; Peluffo y Cia. y las grandes compañías agrícolas/ganaderas -nacionales o extranjeras- con asiento legal en Buenos Aires.

³³ Orietta FAVARO, "Realidades contrapuestas..." op.cit.

³⁴ Juan BENIGAR, op. cit., p.19.

El fortalecimiento de la participación en la resolución de los asuntos públicos de los habitantes que residan en los espacios respectivos lo lleva a postular:

"Nuestra cuarta exigencia debe ser, pues, que se elijan gobernadores entre los pobladores efectivos de los territorios y que se les den las atribuciones necesarias para que puedan gobernar en todos los asuntos que son de nuestra exclusiva incumbencia". A lo que agrega, en forma subordinada, "nuestra quinta exigencia, que se nos deje elegir a nuestro gobernadores"³⁵.

El gobernador, representante nombrado por el poder central, aparece en la mayoría de los debates no sólo como una figura ajena al ámbito local que desconoce y no se preocupa por cuestiones relativas al fomento y desarrollo de los Territorios, sino como un funcionario con limitadas e imprecisas atribuciones que en el contexto del aparato burocrático establecido no es capaz de llevar a cabo una eficaz acción de gobierno. Sobre estos funcionarios, aunque algunos gobernadores son rescatados, en general prima la imagen expresada por un delegado al Congreso de Municipalidades de 1933: "los habitantes de los territorios nacionales quieren terminar con la presencia en el gobierno de un hombre designado por el poder ejecutivo de la nación, que llega a estos lugares sin estar compenetrado de nuestras necesidades, sin conocer nuestras costumbres, sin tener ningún vínculo espiritual con nuestros anhelos de progreso. Porque esos señores gobernadores han llegado muchas veces a rehacer fortunas en los territorios, tratando a sus habitantes como hombres vencidos, como un botín de guerra conquistado"³⁶.

En este mismo sentido y abriendo otros canales institucionales para la efectiva participación de los habitantes, Benigar procura:

*"Nuestra sexta exigencia ha de ser, por lo tanto, que, salvo imposibilidad evidente, todos los puestos públicos territoriales se llenen con habitantes efectivos de los territorios y que la condición de considerarse tales sea -como en las provincias- la previa residencia de dos años en el respectivo territorio"*³⁷.

A medida que se extienden y multiplican las posibilidades de articulación de "aspiraciones territorianas" y la cuestión se instala en el debate público nacional, las apelaciones sustentadas en la "minoridad" e "incapacidad" atribuidas o "el gran porcentaje de extranjeros" -que en repetidas oportunidades se esgrime para retrazar los cambios- van perdiendo contenido y vigencia. El componente nacional en la población residente y el desarrollo cultural alcanzado, cobran cada vez mayor relevancia en las argumentaciones sostenidas por quienes plantean las quejas de los habitantes. A modo de ejemplo, José Gadano destaca en su análisis: "Un gran número de universitarios, por lo menos proporcionalmente igual al de muchas provincias, viven dentro de los límites que corresponden a los mayores territorios y al lado ellos, complemento su obra, vive un ejército de hombres emprendedores, ejecutivos, altruistas, que han levantado en los territorios sin ayuda oficial alguna instituciones en los territorios que enorgullecen al país entero y que son la mejor demostración para la capacidad de quienes los organizaron"³⁸.

³⁵ Juan BENIGAR op. cit., p. 50.

³⁶ CONGRESO NACIONAL, Primer Congreso de Municipalidades de los Territorios Nacionales, Bs. As., 1933, p. 25.

³⁷ Juan BENIGAR, op. cit., p.51.

³⁸ José GADANO, *Los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Librería Jurídica, 1945, p.53.

Enunciadas y analizadas estas seis exigencias, Benigar solicita, consciente del carácter simbólico de la petición, un último reclamo:

*"Añadamos, por fin, la séptima exigencia nuestra que sé nos dé voto en las elecciones presidenciales"*³⁹.

Sobre esta demanda, compartida por quienes debaten otras formas de inclusión de los habitantes a las instituciones de la república, alerta: *"No es que creyeramos que nuestros pocos votos —que además nunca serán uniformes— podrían tener influencia decisiva en los resultados finales. Lo que hay es que no queremos ser inferiores a nadie. La importancia de nuestra participación en las elecciones es puramente moral, está en nuestra dignificación como resultado del pleno ejercicio de nuestros derechos como ciudadanos y está en su valor para educación cívica de los territorianos"*⁴⁰.

¿Provincias o "unidades administrativas"? Otro diseño institucional

Su propuesta para evitar las desventajas de una provincialización inspirada en el régimen de la antigua Argentina, se materializa en un plan institucional cuya premisa básica es *dirección centralizada y administración descentralizada*. Dadas las características demográficas de la Patagonia (escasez, dispersión, deficiente educación, limitado interés por los asuntos públicos y crecida proporción de pobladores rurales) diseña un nuevo ordenamiento territorial reemplazando a la entidad provincia por *unidades administrativas* en cuya organización puedan concretarse un conjunto de instituciones que garanticen el *"contacto inmediato con los pobladores y que, por lo tanto, puedan ser los voceros genuinos de sus intereses ante las autoridades territoriales"*.

Así proyecta de manera operativa los departamentos para el ámbito rural y las municipalidades para el urbano. *"Sus límites, de igual modo como queda dicho para los territorios, tendrían que encerrar pequeñas unidades económicas determinadas por accidentes terrestres o, en caso contrario, por los rumbos de las comunicaciones de las respectivas poblaciones"*⁴¹.

En su propuesta, cada ente regional estaría compuesto por un jefe administrativo y un concejo elegido por el pueblo. A tal efecto, se definirían *vecindades electorales* atendiendo al número de habitantes que reemplazarían los proyectados distritos electorales. Cada una de ellas votaría concejeros, quienes elegirían entre sí al intendente departamental o municipal y a los delegados al consejo territorial, el que a su vez seleccionaría entre sus componentes a los diputados nacionales; todos renovables en caso de *mal desempeño*. Este mecanismo, pautado a partir de elecciones indirectas, aseguraría la participación efectiva de todos los habitantes, facilitando, a la vez, la selección de *los mejores hombres* y el control permanente de *sus dichos y acciones*.

En el plan trazado sin renegar del sufragio universal redimensiona su alcance. Considera que las pequeñas *vecindades electorales* evitarían la posibilidad de *maniobras politiqueras*, ofreciendo además una ventaja *"que ampliamente compensa nuestro atraso*

*en la cultura general y cívica en especial, y es que los iletrados pueden carecer hasta de las nociones más elementales de los asuntos públicos, pero son capaces de apreciar acertadamente el valor moral de los hombres cuyos actos conocen de cerca y no a través de los dudosos juicios de la prensa interesada"*⁴².

La idea consagrada del *"municipio como escuela de democracia"* y más el ámbito comunal como el lugar donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo, en este planteo se amplía al ámbito rural⁴³, definiendo un original mecanismo de articulación de intereses. Según Benigar con su materialización se garantiza no sólo la constitución del ciudadano —que en la práctica cotidiana comprende la existencia de derechos y responsabilidades— sino que se evitan "los males de la política", tal como es visualizada por quienes exteriorizan y discuten los reclamos de los habitantes de los territorios nacionales⁴⁴.

El autor analizado justifica la adopción de una modalidad alternativa a las instituciones y prácticas de la democracia liberal argumentando: *"el pueblo no gobierna, sino solamente elige a los que cree sus representantes populares, quienes por otra parte, no representan al pueblo, sino a los intereses de los partidos políticos tras los cuales a menudo se disimulan otros intereses inconcesables. Gobiernan, pues, los intereses de las minorías ocultas tras las propagandas partidistas y respaldadas por el voto popular". Si esto es democracia, reniego de ella"*⁴⁵. Una mayor proximidad entre gobernantes y gobernados, solucionaría, en parte, los "defectos" mencionados. Aunque en su planteo no explicita un mecanismo alternativo, puede visualizarse en su concepción el rechazo y la crítica a los partidos políticos que no aparecen como el instrumento privilegiado para la estructuración y canalización de las demandas.

En este orden de consideraciones, Benigar concluye que no es con la extensión del derecho al voto como se alcanza el ideal democrático sino con una razonable combinación entre ideales y realidad. En este sentido, enuncia: *"si nuestra propuesta se tradujera en hechos habríamos realizado algo grandioso: un gobierno democrático y aristocrático a la vez, democrático hasta el extremo de las posibilidades en ese sentido y aristocrático en la verdadera acepción de la palabra, un gobierno de los mejores elegido por el pueblo soberano"*⁴⁶.

En síntesis, compartiendo y readaptando algunas de las consideraciones presente en otros ámbitos y que hacen al núcleo de controversias en torno al cambio en la condición de los postergados espacios patagónicos, Juan Benigar avanza en la consideración de un modelo de organización que al redefinir límites, proponer otras formas de participación y representación y proyectar nuevas instituciones, en última instancia está reemplazando a la entidad provincia como dominio político de referencia a partir del cuál podría incorporarse la Patagonia al sistema federal argentino.

³⁹ Ibidem, p. 75.

⁴⁰ Neuquén, según el censo de 1947, registra un 77,3% de población rural.

⁴¹ Es necesario recordar que el problema de la inclusión de los habitantes de los territorios al cuerpo político de la Nación, se instala en el espacio público nacional en un contexto de fuertes debates y cuestionamientos a las instituciones del constitucionalismo liberal y la experiencia abierta con la aplicación de la Ley Sáenz Peña en la Argentina.

⁴² Juan BENIGAR, op.cit., p. 69.

⁴³ Ibidem, p. 75.

³⁹ Juan BENIGAR, op.cit., p. 52.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, pp. 60-61.

Interrogantes y reflexiones preliminares

La pervivencia por casi setenta años de provincias y territorios nacionales en la configuración política administrativa del Estado argentino, no sólo significa la restricción de derechos a los residentes en estos últimos, sino que configura un objeto de estudio sobre el que resulta necesario avanzar en su explicación y conceptualización. La cuestión de la ciudadanía es uno de ellos.

La propuesta desarrollada en este artículo, más allá de las implicaciones referidas a las ideas de Juan Benigar en torno a los valores republicanos o su contribución a la generación o profundización de un espacio democrático en la Argentina, ofrece la posibilidad de pensar de otra manera el status parcial de ciudadanía con el que se caracteriza a los residentes en los territorios nacionales, complejizando la agenda temática vinculada al problema de la negación de los derechos políticos.

Usualmente el problema, se centra en enfatizar la despreocupación y abandono por parte de los poderes públicos o los fuertes intereses económicos y políticos en la explicación de las razones que postergan la conversión de territorios en provincias, sin reparar que en los propios territorios, al menos en algunos de ellos, las formas de inclusión en el sistema político nacional no se traducen en un reclamo unívoco, ni se agotan en la lucha por el cumplimiento de la ley 1532. Ahora bien, *¿cómo aproximarse a este problema?, ¿qué enfoque adoptar para dar cuenta de esta situación?*

Desde la perspectiva de la expansión de la ciudadanía de base estatal, durante la vigencia del status territorialiano no sería posible pensar en modos de ser ciudadano y el estudio debería centrarse, por un lado, en determinar las razones del incumplimiento de la ley 1532 y por otro, en detectar la lucha por la provincialización en los diferentes espacios. Sin negar la importancia de estas dos cuestiones, sobre las que existen producciones al respecto, en el presente artículo se sugiere reposicionar la problemática, incorporando una perspectiva multidimensional en el análisis del proceso de construcción de la ciudadanía.

El *retorno del ciudadano* en la producción actual de las ciencias sociales y la jerarquización desde el campo historiográfico de las investigaciones orientadas en los parámetros de la *nueva historia política* formalizan nuevos encuadres referenciales, originando tratamientos que, más allá de la estricta y restringida cuestión electoral, involucran replanteos en torno a la vida pública de las sociedades y las prácticas sociales y políticas que conforman el ámbito de la participación y los comportamientos colectivos. En los últimos años, múltiples propuestas teóricas deconstruyen el concepto de ciudadanía y lo alejan cada vez más de la usual vinculación a un status legal referenciado en la soberanía estatal. La noción comienza a redefinirse y pensarse desde la esfera de la sociedad civil, ampliando de este modo el alcance de su contenido: ciudadanía como *condición legal*, ciudadanía como *actividad deseable* y ciudadanía como *modo de ser y actuar en el espacio público*⁴⁷. Desde este último enfoque, ser ciudadano no implica

simplemente poseer derechos otorgados y garantizados por la pertenencia a un Estado sino asumir una *condición* que se ejercita y actualiza en las prácticas cotidianas *¿pueden ellas aplicarse al análisis de los territorios nacionales?*

Como quedó demostrado el prolongado incumplimiento y la distorsión existente entre las instituciones proyectadas y las prácticas sociales concretas, genera a lo largo del tiempo un sujeto que confronta con el Estado nacional. En este orden, el *territoriano*⁴⁸ se transforma en un actor que trabaja y lucha por quebrar la "exclusión" de la ciudadanía plena; y en esa lucha resignifica los parámetros constitucionales y los dispositivos establecidos en la legislación vigente. En este sentido, sino se limita la práctica política a una práctica estatal y la noción de ciudadanía al ejercicio de los derechos políticos convencionales (elegir y ser elegido) es incuestionable que la aparición y paulatina vinculación de movimientos de carácter reivindicatorio que surgen en los espacios territorianos y las numerosas intervenciones que se llevan a cabo, de las cuales la propuesta de Juan Benigar es una de ellas, ejemplifican una activa concurrencia de los mismos en la elaboración de alternativas y diferentes modelos de resolución que, en última instancia, están presentes en el gradual proceso de provincialización llevado a cabo durante el primer peronismo⁴⁹, *¿son estas acciones suficientes para pensar en una construcción más societal de la ciudadanía?*

Si se asume que no sólo el Estado produce, distribuye y administra poder, sino que el poder se construye en otros ámbitos públicos en los que los actores de la sociedad están comprometidos o involucrados, es posible avanzar sobre otra concepción de la ciudadanía. En el caso que nos ocupa, serían necesarias nuevas investigaciones que examinen y comparen estas formas no institucionalizadas de intervención en el espacio societal y evalúen su contribución a la generación o expansión de derechos.

De todos modos, la renovación de la mirada en torno a la producción de poder en la sociedad civil y la reconstrucción de las prácticas, expectativas y reclamos que los actores dirigen hacia el Estado, abren la posibilidad de analizar reclamos de representación y/o propuestas que en muchos casos no son compatibles con los modos, instancias y canales que el poder central habilita para la interpelación. En esa dirección y pensando en el problema de los territorios nacionales *¿el proceso de inclusión se convierte al mismo tiempo en un camino de autonomización?*

Frente a este dilema, los debates y el conjunto de prácticas y discursos generados, autorizan a pensar que si la disyuntiva se inscribe en un vocabulario espacial, también tiene que ver con una condición o identidad en tanto pone en juego relaciones y conflictos entre un "nosotros" y un "otros". Relaciones y conflictos definidos en principio en torno a la carencia de derechos políticos, pero que avanzan en la consideración de otras cuestiones, imaginando y proponiendo criterios alternativos de intervención pública. Pluralizando de este modo la controversia, *¿la inclusión pasaba por gozar de los mismos derechos que los habitantes de las provincias o existía un reclamo en orden al respecto de la diferencia?*

⁴⁷ Parte de las discusiones en torno a estas posibles concepciones de la ciudadanía pueden rastrearse, entre otros, en los artículos incluidos en *Revista Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, Buenos Aires, 1997, 7 y *Estudios Sociales*, Santa Fe, UNL, 1998, 14; Gabriel NARDACHIONE, "La ciudadanía como significante social: reconceptualización u caso?", *Doxa*, Buenos Aires, 1998, 18; Waldo ANSALDI (comp.) *Ciudadanía (S)*, Buenos Aires, UBAUDISHAL, 1998, t. 1 y 2; Fugo QUIROGA, Susana VILLAVICENCIO y Patrice VERMEREN (comps.), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Rosario, Homo Sapientis, 1999 y Atilio BORON (comp.), *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, FLACSO, 2003.

⁴⁸ El *habitante de los Territorios Nacionales* como sujeto al que se hace referencia no es pensado como una entidad unívoca, es un sujeto heterogéneo que, aunque mediaticado por la exclusión de la comunidad política, reconoce múltiples dimensiones.

⁴⁹ Mario ARIAS BUCCIARELLI, "La provincialización de los territorios patagónicos durante el primer peronismo. Un mirada desde la experiencia neuquina", en Fernando DEVOYO (comp.) *Las formas de la política durante el primer peronismo*, Buenos Aires, Biblos (en prensa).

Tanto en la propuesta de Juan Benigar, como en el resto de las fuentes analizada surge con claridad que las exigencias de "autonomía" y "provincialización" exponen el problema de la exclusión no sólo en términos de titularidad de derechos políticos; en no pocas ocasiones, los pedidos exceden ese reclamo para abarcar la inclusión en otros ámbitos. La prioridad puesta en lo sanitario, lo educativo, lo judicial, lo económico demuestran que los habitantes de los territorios no siempre ponderan los mismos contenidos a la hora de definirse como "excluidos". A la vez, el ensayo participativo centrado en el ámbito municipal y el cuestionamiento al modo de hacer política que se desarrolla en el resto de las provincias, sumado a la actitud de persistente "olvido" en el Congreso nacional o los permanentes roces con los gobernadores hacen que el "gobernarse en forma autónoma" adquiera una dimensión que trasciende el simple cambio en la condición institucional.

Pensado en esta clave interpretativa los habitantes de los Territorios participan, a igual que otros actores ubicados fuera de los límites de ellos, de los debates políticos e ideológicos en torno a la república y la constitución de un orden alternativo en la Argentina, planteando expectativas y reclamos que tensionan el universo de prácticas y valores establecidos en el texto constitucional de 1853. En este orden resulta evidente que en las discusiones en torno a las modalidades de inclusión bajo un régimen de "autonomía relativa" o que cuestionan la institucionalización bajo el modelo de "provincia" tradicional no se apela a la figura del "hombre libre", en tanto individuo portador de derechos que son ejercidos ante el poder del Estado, sino en apelaciones múltiples y modalidades de representación que recrean una visión comunitaria de los social, traducida en un horizonte institucional referenciado más en lo corporativo territorial que en la "universalidad igualdad e individualidad" que caracterizan los atributos del ciudadano moderno⁵⁰.

Fuera de estas consideraciones, atravesadas por una serie de interrogantes y argumentos preliminares es interesante señalar, por un lado, que el problema de los derechos políticos en los territorios nacionales admite una mirada que no sólo debe ser analizada desde la lógica de la progresiva extensión de la ciudadanía de base estatal y, por otro, que los debates suscitados en esos espacios -no incorporados en las narrativas nacionales- ejemplifican cuestionamientos y propuestas que pueden enriquecer la discusión en torno al sufragio, las formas de participación y la construcción de una comunidad política en la Argentina, ya que en el ámbito de la capital federal y las "tradicionales 14 provincias" el reconocimiento pleno de los derechos también presenta una serie de controversias.

⁵⁰ Sobre esta perspectiva ver, François GUERRA, "De la política antigua a la política moderna: algunas proposiciones". *Anuario IJHS*, tándil, 2003, 18.