

Hugo Quiroga y Martha Ruffini (Directores)

**ESTADO Y TERRITORIOS NACIONALES**  
**Política y Ciudadanía en Río Negro**  
**1912-1930**

Hugo Quiroga  
Luis E. Pravato  
Pablo D. Iribarne  
Martha Ruffini  
María Teresa Varela  
Graciela N. Suárez  
Ana Competella  
Elida Pica  
Gladys Elvira



## INDICE

PROLOGO - <i>Hugo Quiroga y Martha Ruffini</i>	7
NOTAS SOBRE LA HISTORIA DE LA DEMOCRACIA EN LA ARGENTINA. - <i>Hugo Quiroga</i>	13
EL DERECHO COMO IDEOLOGÍA: LA CATEGORÍA DE LOS TERRITORIOS NACIONALES Y LA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL - <i>Luis Pravato</i>	45
UN ESTADO DE DESCONFIANZA. NOTAS SOBRE LA BUROCRACIA ESTATAL Y LOS TERRITORIOS NACIONALES. <i>Pablo D. Iribarne</i>	79
LA REPÚBLICA POSIBLE EN EL SUR. EXPECTATIVAS DE CAMBIO FRUSTRADAS PARA LOS TERRITORIOS NACIONALES (1916-1930) - <i>Martha Ruffini</i>	95
JUSTICIA Y CULTURA LEGAL. RECLAMOS DE LOS POBLADORES DE RÍO NEGRO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX - <i>Graciela Noelia Suárez</i>	123
EL CONCEJO MUNICIPAL DE VIEDMA: SECTORES DOMINANTES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS. <i>María Teresa Varela</i>	141
EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA EN EL TERRITORIO DE RÍO NEGRO: LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN SAN ANTONIO Y RÍO COLORADO 1912-1917. - <i>Ana Campetella y Elida Pica</i>	179
CIUDADANÍA. SOCIABILIDAD Y ACCIÓN COLECTIVA EN VIEDMA, CAPITAL DEL TERRITORIO NACIONAL DE RÍO NEGRO - 1912-1930 - <i>Gladys Elvira</i>	207

## PROLOGO

Este libro constituye el resultado de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional del Comahue, entre los años 2006 y 2009, titulado *Estado y Territorios Nacionales. La construcción histórica de la ciudadanía política en Río Negro 1912-1930*. Esta investigación reunió a profesionales de diversas disciplinas (historiadores, politólogos, abogados y administradores públicos) que emprendieron una labor de intercambio y complementación de saberes y enfoques cuyas conclusiones presentamos en esta publicación.

La problemática de la inserción de los territorios nacionales en la historia política argentina y su relación con el poder político, la ciudadanía y el Estado constituyeron el eje que guió esta investigación y hacia el que orientamos nuestros interrogantes. La elección del tema no fue azarosa ya que resulta indudable que el caso de los Territorios Nacionales reviste particular interés para el análisis del poder y la ciudadanía política. No sólo porque su rango particular como espacios centralizados de absoluta injerencia estatal constituye un prisma adecuado para observar el comportamiento del Estado Nacional durante las primeras décadas del siglo XX, sino también porque la igualdad republicana se vio vulnerada al portar sus habitantes derechos políticos restringidos y tener negado el derecho a la representación ante el Congreso Nacional durante casi setenta años.

Nos hallamos, entonces, con una peculiar situación: en el interior del Estado Nacional coexistieron por largo tiempo espacios centralizados, de exclusiva injerencia estatal con provincias autónomas, que muchas veces desafiaban al poder central a través de liderazgos que disputaban la hegemonía dominante; ciudadanos de derechos políticos plenos –los de la Capital Federal y las provincias que convivieron con ciudadanos de derechos políticos restringidos –los habitantes de los territorios nacionales– que, si bien numéricamente no eran significativos, ocupaban en conjunto dos tercios de la superficie nacional.

El enfoque teórico adoptado nos permitió trabajar con una concepción amplia de la ciudadanía política que atendiera no sólo a la dimensión electoral sino también a las libertades políticas que complementan y dan sentido a la misma. A la vez pretendimos hacer converger analíticamente la vía estatista y la vía social para la construcción de ciudadanía según el modelo propuesto por la politóloga italiana Giovanna Zincone.

Río Negro constituye un territorio adecuado para observar el comportamiento del poder político, ya que en este espacio se desarrollaron tempranamente prácticas electivas y se advierte – en sus diferentes localidades– una sociedad movilizadora y participativa, incluso desde finales del siglo XIX.

A través del estudio de caso ensayamos un entrecruzamiento interpretativo y sinérgico entre el Estado Nacional en su relación con los territorios y la

sociedad civil rionegrina, en pos de hallar la mayor cantidad posible de claves explicativas que nos permitieran acercar algunas interpretaciones y aportar a la compleja trama de relaciones entre el Estado Nacional y sus gobernaciones dependientes. Fue en ese contexto que nos preguntamos si los habitantes ejercieron efectivamente las libertades políticas, que como es sabido, constituyen el complemento indispensable de la ciudadanía política; qué prácticas políticas desarrollaron, y cuál fue el rol de la prensa y de los actores políticos pero también del ciudadano común en la demanda y defensa de sus derechos.

Nos centramos en la etapa abierta con la democratización limitada propiciada por la ley electoral de 1912 para ingresar en el radicalismo histórico (1916-1930) que enunciaba un discurso de ampliación de la ciudadanía política y de eliminación de las fronteras de la exclusión política y social mediante la reparación política y administrativa. Observar que pasaba en los territorios una vez superada la etapa restrictiva del orden conservador constituía un desafío atrayente que podía contribuir al conocimiento existente sobre la relación Estado-Territorios. Por ello, el libro consta de dos partes diferenciadas pero estrechamente relacionadas entre sí: las que atañen a la política nacional, la burocracia, el Congreso Nacional y el orden constitucional y el estudio de caso: el territorio Nacional de Río Negro.<sup>1</sup>

En nuestra indagación acudimos a la consulta de fuentes primarias tanto de los archivos locales rionegrinos –fundamentalmente el Archivo Histórico Provincial y el Archivo y Museo Emma Nozzi de Carmen de Patagones- como los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Archivo General de la Nación, Biblioteca Tornquist, Biblioteca del Congreso, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia- para reconstruir una etapa que, para el caso rionegrino, se hallaba insuficientemente explorada. Queremos destacar que para el relevamiento de fuentes contamos con la inestimable ayuda de la Licenciada Alejandra Cianis, personal técnico del proyecto quien colaboró activamente en la búsqueda de fuentes y datos.

El diálogo permanente con el contexto nacional resultó ineludible y nos permitió analizar el caso Río Negro con una perspectiva más amplia y compleja. Acerca de este enfoque dan cuenta los cuatro primeros capítulos del libro.

El artículo que da inicio a la obra es el del politólogo Hugo Quiroga “Notas sobre la historia de la democracia en la Argentina”. Con una clara preocupación por explicar el presente, el autor se propone visitar las marcas de nuestra historia para recuperarlas y al comprenderlas coadyuvar en la

---

<sup>1</sup> Debemos aclarar que para el estudio de caso nos hemos centrado en los municipios de Viedma, Río Colorado y San Antonio dada la existencia de trabajos ya realizados para las instituciones locales de San Carlos de Bariloche y El Bolsón (Rey, 2005) y para General Roca (Ruffini, 2001)

construcción de un orden democrático más equitativo y republicano. Para ello recorre las etapas de la democracia argentina hasta la actualidad, dividiendo analíticamente dos grandes momentos: la democracia inestable (1916-1983) y la estabilidad democrática (1983 hasta hoy), precedidos ambos por la instancia fundacional constitucional de mediados del siglo XX. En su artículo señala a los partidos Unión Cívica Radical y Partido Socialista como centrales en la creación de la democracia moderna y en la promoción de los derechos de ciudadanía

Desde el campo del derecho, Luis Emilio Pravato nos ubica en la inserción de los territorios en la dogmática constitucional y el rol de los publicistas como justificadores de la estructura territorial en su artículo “El Derecho como ideología. La categoría Territorios nacionales y la dogmática constitucional”. El autor afirma que los Territorios Nacionales no formaron parte del debate de ideas en la génesis institucional argentina y si bien los constituyentes de 1853/60 previeron su existencia al definir la competencia del Congreso Nacional, su desarrollo posterior fue materia de ley, ubicándolos como entidades descentralizadas. Pero la ley 1532 que rige la organización de los territorios presentaba lo que el autor considera un déficit de técnica legislativa y notable inconsecuencia en el sistema establecido, a pesar de que juristas prestigiosos como el constitucionalista Joaquín González y el administrativista Miguel Marienhoff justificaron discursivamente la relación de dominación establecida desde el Estado y la *capitatis diminutio* de los habitantes territoriales.

Para una adecuada comprensión del formato del Estado, el Licenciado en Administración Pública Pablo Iribarne acerca una reflexión introductoria sobre la burocracia estatal entre 1912 y 1930 en “Un ‘estado de desconfianza’. Notas sobre la burocracia estatal y los Territorios Nacionales”. Las preocupaciones del autor pasan por desentrañar cómo el Estado implementó la centralización como modelo político y de gestión y qué lecturas podemos hacer desde el campo de la administración de la diada concentración /desconcentración de poder y su impacto sobre la eficacia estatal. El autor concluye que la política pública estatal fue eficaz pues produjo en la etapa considerada la consolidación de los territorios en la jurisdicción del Estado Nacional, asegurándose el control ideológico y la expansión del modelo económico.

El artículo de Martha Ruffini “La República Posible en el sur. Expectativas de cambio frustradas para los Territorios Nacionales 1916-1930” pone en superficie la discursividad radical y la incongruencia de los planteos de ampliación de la ciudadanía política con las decisiones tomadas por los presidentes Yrigoyen y Alvear en lo atinente a los territorios nacionales. Las aseveraciones de la autora profundizan las afirmaciones que realizó en anteriores publicaciones acerca de la inexistencia del tránsito a la República Verdadera entre 1910 y 1930 y los alcances limitados de la reparación radical en los territorios,

corroborando la persistencia de prácticas y modalidades propias del orden conservador entre 1916 y 1930.

Por su parte, la historiadora Graciela Noelia Suárez en su artículo “Justicia y Cultura legal. Reclamos de los pobladores de Río Negro en la primera mitad del siglo XX” nos introduce en la demanda de derechos del habitante rionegrino frente a las arbitrariedades y atropellos de los funcionarios judiciales. A través de la consulta de fuentes del archivo de la Justicia Letrada la autora les da voz a los habitantes menos visibles del territorio, analizando las quejas y denuncias contra los jueces de paz de pequeños productores rurales de localidades del interior rionegrino, durante las dos primeras décadas del siglo XX, considerándolas expresiones de conflictividad frente a la imposición del orden político y económico, a la vez que traducen una cultura política como forma de participación en la lucha por el poder de los habitantes rionegrinos.

Los dos artículos que refieren a los concejos municipales rionegrinos nos señalan similitudes en las estrategias desplegadas y claras líneas de continuidad -en los comportamientos políticos y la forma de dominación- con el orden conservador precedente, pero también algunas diferencias en la modalidad de gestión que marcaron el destino de las instituciones locales .

En Viedma, capital del territorio rionegrino, María Teresa Varela utiliza un enfoque histórico-politológico para abordar el Concejo Municipal como espacio de participación social. En su artículo “El Concejo Municipal de Viedma: sectores dominantes y prácticas políticas”, interpreta las motivaciones y formas de dominación de la elite local y las estrategias de cooptación del poder político y sus prácticas electorales. Resulta novedoso el análisis que ofrece de los padrones electorales, que nos amplifica el universo de actores y le permite afirmar que la confección de los mismos constituía una instancia de poder de aquellos sectores no comprometidos directamente con la gestión local.

Las profesoras Ana María Campetella y Elida Pica se centran en los concejos municipales de San Antonio y Río Colorado en “El ejercicio de la ciudadanía política en Río Negro: las elecciones municipales en san Antonio y Río Colorado 1912-1917”. En su investigación las autoras describen el funcionamiento de ambos concejos, la extracción social de los ediles y las circunstancias que rodean las elecciones locales, signadas por el fraude, la manipulación de los padrones y la inestabilidad de los ediles en la permanencia en el cargo, cuestiones frecuentemente denunciadas por la prensa local a través del semanario *La Nueva Era*, frecuentemente involucrado en las contiendas locales. Las conclusiones de las autoras señalan la persistencia de la conflictividad local, evidenciada en enfrentamientos con alto grado de virulencia que convirtieron a estos concejos en lugares donde el disenso y la deliberación no hallaban un escenario adecuado para desplegarse, generando el rechazo o la indiferencia de la sociedad local.

Finalmente Gladys Elvira con su artículo “Ciudadanía, sociabilidad y acción colectiva en Viedma, capital del Territorio Nacional de Río Negro“, realiza un análisis pionero de las formas de sociabilidad en la capital del territorio y la vecina localidad de Carmen de Patagones, mediante las iniciativas, participación y acciones comunes de los habitantes de ambas orillas del río Negro. Los habitantes de Viedma aparecen en la pluma de la historiadora preocupados por el desarrollo cultural y material, conocedores de sus derechos y accionando en forma permanente hacia el poder central y territorial para satisfacer sus demandas. La expansión del movimiento asociativo constituye un rasgo singular que refuerza la imagen de sociedad movilizada y activa que ha sido estudiada para etapas anteriores. Para Elvira, el pueblo en las calles es la imagen más palpable de una conciencia cívica ya madura y los actos de resistencia y/o protesta constituyen intentos de modificación del orden impuesto.

Esperamos que estos aportes realizados sobre la base de las fuentes primarias y sostenidos por marcos teóricos actualizados contribuyan en alguna medida a desentrañar la historia política y social de los territorios nacionales, parte inescindible de la etapa de construcción del Estado Nacional y la sociedad civil y que hoy ya no podemos considerar -en función de la producción historiográfica de los últimos años - espacios olvidados de nuestra historia.

Queremos agradecer a la profesora Rebeca Pajón a cargo del Archivo Histórico Provincial (Viedma), al Lic. Jorge Bustos responsable del Museo y Archivo Emma Nozzi de Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) por la disponibilidad y generosidad para facilitar el trabajo del equipo de investigación. Una mención especial a la Prof. y lingüista Nelda Pilia quien nos brindó un interesante seminario acerca del discurso político que fue esencial para el abordaje adecuado de varios de nuestros artículos de investigación.

Hugo Quiroga y Martha Ruffini