

# El tránsito trunco hacia la «República verdadera». Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales, 1916-1922

Martha Ruffini

Martha Ruffini es Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue.  
e-mail: meruffini@speedy.com.ar

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en las XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Tucumán, septiembre del 2007. La autora agradece los comentarios de Cristian Buchrucker, Roberto Pucci y Luis Bonanno.

## Resumen

El acceso del radicalismo al gobierno en 1916 fue visto como la apertura de una etapa de democratización e inclusión política del ciudadano. Empero, las contradicciones entre discurso y praxis de los principios republicanos, impidieron la consolidación del sistema democrático ocluyendo el camino hacia la «República verdadera». La decisión de mantener las limitaciones al ejercicio de la ciudadanía política de los territorios nacionales revelaría la continuidad de los aspectos más restrictivos del orden conservador y una modalidad de ejercicio del poder tributaria de los postulados fundacionales de la «República posible», que se evidenciaría al analizar la relación del yrigoyenismo con la gobernación de Río Negro entre 1916 y 1922.

Bajo este prisma, proponemos introducir la problemática territorial en los análisis vinculados con la debilidad democrática argentina y la presencia de rasgos autoritarios en el siglo XX. En ese sentido la cruzada democrática impulsada por el radicalismo tendría en la persistencia del formato territorial una clave de bóveda que nos permitiría introducir matices en las reflexiones e interpretaciones sobre la transición hacia la «República verdadera».

## Summary

Radicalism's access to the government in 1916 was seen as the opening of a stage of democratization and citizen's political inclusion. But, the contradictions between speech and practice of the republican principles, impeded the consolidation of the democratic system ocluding the road toward the «Real Republic».

The decision of maintaining the limitations to the political citizenship exercise of National Territories would revealed the most restrictive aspects of the conservative order and a way of exercising power tributary of the foundational postulates of the «Possible Republic». These aspects will be seen in the analysis of the Yrigoyenism relationship with Río Negro's government between 1916 and 1922.

Under this prism, we propose to introduce the territorial problem in the research related with Argentinean democratic weakness and the presence of authoritarian features in the XX century. In that way the democratic crusade impulse by the radicalism would have, in the persistence of territorial format, a vault key which would allow us to introduce hues in the reflections and interpretations about the transition toward the «Real Republic».

Con el acceso de la Unión Cívica Radical al gobierno nacional (1916), el proceso de desestructuración de la dominación oligárquica iniciado a principios del siglo XX se hace explícito, reflejándose en esta instancia en la derrota en las urnas de la heterogénea coalición demócrata progresista. Esta coyuntura, que implicó un desplazamiento temporal de los intereses del sector dirigente burgués, reforzó la percepción de que era el momento apropiado para acelerar el tiempo político de la «República verdadera», siempre anunciada pero nunca concretada.

La mayor parte de las investigaciones coinciden en afirmar que la transición a la República verdadera se había iniciado en 1910, cuando se comenzó a pensar en la transformación de las fuerzas políticas mediante una reforma que posibilitaría la eliminación de los gobiernos electores, una apertura política limitada y la representación de las minorías (Halperin Donghi, 2000; Zarazaga, 2004).

La materialización de estos principios en la ley electoral de 1912 implicó la creación de un sistema de partidos y la universalización de la ciudadanía política masculina, aunque sostuvo importantes restricciones al ejercicio del sufragio.

Para los sectores dominantes, el correlato no previsto fue el acceso del radicalismo al gobierno, facilitado en gran medida por las disidencias internas de la derecha. Se ha afirmado que el gobierno radical, al acentuar un proyecto de comunidad ciudadana basado en una renovada articulación con la sociedad, produjo un avance significativo en la democratización política y cultural (Delamata y Aboy Carlés, 2001; Romero, 2004, García Delgado, 1989).

Empero, será el mismo radicalismo la fuerza política considerada responsable tanto del nacimiento como de la desaparición de la República verdadera, al dejar inconclusa la tarea emprendida de reparación y evidenciar serias dificultades para su extensión al campo político y social (Halperin Donghi, 2000:155).

La persistencia de modalidades de ejercicio del poder propias del régimen que se pretendía reemplazar, pusieron en superficie las precondiciones endebles en las que se asumió la construcción de la República verdadera. La concentración del poder presidencial nacida de una concepción plebiscitaria de la democracia y el consiguiente soslayamiento del protagonismo del Congreso Nacional; los mecanismos excluyentes y facciosos del unanimismo radical, que implicaron el avasallamiento de las autonomías provinciales y generaron cuestionamientos al interior del partido, resultaron las aristas más visibles de las contradicciones internas del gobierno, entrampado en sus propia discursividad e impotente para poder distanciarse de las prácticas autoritarias y excluyentes que denunciaba.

La oscilación bascular entre autoritarismo y democracia presente a partir de 1930 tiene en la etapa radical algunas de sus claves interpretativas y hacia ella se dirigieron los trabajos que prestaron atención preferente al comportamiento de los actores políticos y sociales. En ese marco, se introdujo en la discusión la especificidad del esquema agropecuario imperante y el creciente protagonismo de la mediación corporatista en detrimento de la capacidad de maniobra de los partidos y la consiguiente emergencia de una cultura política «golpista», orientada a la resolución de los conflictos mediante la fractura, escisión o expulsión de la disidencia (Ansaldi, 2000 y 1995; Halperin Donghi, 2000; López, 2005).

Como se observa, las críticas sobre el ejercicio del poder por parte del gobierno radical otorgan un lugar importante a las cuestiones de carácter político entroncadas con la presencia de un nuevo estilo de «hacer política» sobredeterminado por el liderazgo carismático del presidente Yrigoyen. Dentro de esta problemática existe un aspecto a destacar: la construcción de la República verdadera iniciada en 1916 tuvo como elemento central a la ciudadanía política, asociada indudablemente a la reparación y gestora de un nuevo modelo de ciudadano.

La ponderación de la concepción yrigoyenista sobre la ciudadanía ha sido objeto de las reflexiones de Gabriela Delamata y Gerardo Aboy Carlés, quienes afirmaron la centralidad de esta cuestión para el partido radical y la tipicidad del yrigoyenismo, portador de una impronta integradora. Este proceso de inclusión operaba sobre dos premisas: la conquista del *status* legal de los derechos y la reconstitución de la ciudadanía en torno a la idea de Nación desplegada en una comunidad pluralista y participativa. Los autores aciertan en afirmar que esta visión de la ciudadanía porta una contradicción intrínseca al activar una lógica de clausura hacia el pasado y hacia el futuro, hacia los valores considerados perimidos y hacia los nuevos principios actuantes, introduciendo por primera vez en la historia política la pugna por la valencia legitimante de determinados derechos colectivos.

Otro aporte es el de Mercedes Kerz quien aplica para su análisis los planteos sobre la evolución de la ciudadanía desarrollados por el sociólogo inglés Tomas Humphrey Marshall. Al analizar el período radical, hace hincapié en la participación de los «movimiento sociales» como activadores de demandas sobre el Estado aunque afirma que el radicalismo fracasó en su intento de consolidar la institucionalización del régimen e integrar a la sociedad (Kerz, 2004: 37, 46).

Por otra parte los estudios de Luis Alberto Romero y Leandro Gutiérrez enfatizan el rol del gobierno radical como agente de la ciudadanización democrática,

destacando el papel jugado por las sociedades barriales, gestoras de un ciudadano educado, imbuido de principios democráticos, activo y movilizado.

En la centralidad atribuida por el yrigoyenismo a la noción de ciudadanía, la consideración de las diez gobernaciones conocidas como territorios nacionales adquiere singular relevancia<sup>1</sup>. Este aspecto resulta trascendente toda vez que se habla desde el gobierno de la dída exclusión /inclusión y de la reparación política extendida al colectivo de la Nación.

Nuestro objetivo en este trabajo es insertar la cuestión de los territorios nacionales dentro de la concepción yrigoyenista de ciudadanía y observar los alcances efectivos de la reparación preconizada para ellos, a través del tratamiento dado a las cuestiones vinculadas con la ampliación de los derechos políticos, así como la recepción y aplicación del «discurso de la reparación» a través de un estudio de caso: la gobernación de Río Negro entre 1916 y 1922.

Observamos que el yrigoyenismo incluye a los territorios como parte de la agenda reparadora del nuevo gobierno –sobre todo en su faz administrativa–, pero como es sabido no tomó la decisión política de propiciar su efectiva incorporación al esquema institucional y convertir definitivamente a sus habitantes en ciudadanos de plenos derechos. Al igual que las provincias gobernadas por fuerzas hostiles al nuevo gobierno, los territorios serían considerados rémoras del sistema político encarnado en la República posible, y por ende pasibles de mantenerse en los bordes del sistema, bajo la mirada tutelar del Estado. De esta manera, la República posible subsistiría en estos espacios opacando las afirmaciones que refieren al esfuerzo por consolidar una república más abierta, evidenciando la persistencia de una cultura política autoritaria en el sistema de gobierno instaurado por el radicalismo.

De esta manera se advierten rasgos de continuidad con la modalidad de ejercicio del poder político imperante durante la etapa del orden conservador (1880-1916), al sostener la marginalidad política de estos espacios que ocupaban dos tercios de la superficie nacional. Esta imposibilidad de concretar la reparación política plena mostraría los alcances efectivos de la discursividad yrigoyenista, que de modo similar a la etapa precedente (Ruffini, 2007) operaría como simple reconocimiento discursivo de la necesidad de reforma del esquema territorial, pero sin definir acciones

<sup>1</sup> Con posterioridad a la conquista militar iniciada en 1879, la ley N° 1532 de 1884 creó nueve gobernaciones bajo el formato de Territorios Nacionales, de inspiración norteamericana: Chaco, Misiones, Formosa, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En 1900 se creó la Gobernación de los Andes, que subsistió hasta 1943, momento en que el territorio fue fragmentado y pasó a formar parte de las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

políticas consecuentes. En el caso rionegrino la reparación se circunscribe a la faz administrativa, en una relación jerárquico-burocrática elusiva del disenso, la opinión y la participación, situación que sería recogida por la prensa regional, verdadero actor político portador del discurso en pro de una mayor autonomía política.

Los trabajos sobre los territorios nacionales refieren mayoritariamente a los aspectos legislativos de la reparación política, describiendo los proyectos de ley y decretos presentados durante la gestión radical (Leoni, 2001; Favaro y Arias Bucciarelli, 1995). En lo atinente a los territorios patagónicos, enfoques recientes se centran en la consideración de los mecanismos de configuración identitaria para los territorios de Chubut, Santa Cruz y Neuquén, estableciendo la recepción del discurso oficial sobre la inmadurez política de los territorios (Barros, 2005; Vidoz y Carrizo, 2006). Para Río Negro no se encuentran estudios sobre este período que interpreten tanto la relación Estado-gobierno como la construcción societal de la ciudadanía política.

## EXCLUSIÓN - INCLUSIÓN

### EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA POLÍTICA

La cuestión de los territorios nacionales (1884-1955) nos remite a espacios de incorporación tardía al dominio nacional y que a partir de su creación dependerán exclusivamente del Estado para su sostén y desarrollo. Los legisladores consideraron que su población requería de un aprendizaje cívico monitoreado por el Estado y por ende se hallaba temporalmente inhabilitada para el ejercicio de una ciudadanía política plena. Los habitantes quedaron impedidos de participar en la elección de la fórmula presidencial y de diputados nacionales. A lo largo de su existencia, no obtuvieron representación parlamentario<sup>2</sup> y a pesar de su crecimiento poblacional, tampoco lograron que se instalaran las legislaturas previstas por la ley<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La idea de crear delegados parlamentarios de los territorios se encontraba en el proyecto original presentado por el ministro del Interior Bernardo de Irigoyen en 1883. Tanto la cámara de Diputados como la de Senadores rechazó esta figura, argumentando que no era un legislador en sentido pleno ya que sólo podía informar pero no votar. A pesar de los múltiples proyectos de ley presentados con posterioridad a 1884 y el aporte de los juristas al respecto, esta figura recién se introdujo durante el peronismo.

<sup>3</sup> La Ley N° 1532 que rigió a los territorios hasta 1954 estipulaba un criterio numérico para decidir la ampliación política: mil habitantes para constituir municipio y juzgado de paz electivo, treinta mil habitantes para instalar legislatura y sesenta mil habitantes para la creación de la provincia. Los resultados del Censo

La percepción homogeneizante del sector dirigente basada en la minoridad e incapacidad de la población de estos espacios, justificó lo que hemos denominado «republicanismo tutelado» (Ruffini, 2006) así como la fuerte sujeción al orden gubernativo nacional<sup>4</sup>. Estas argumentaciones, esgrimidas ya en 1884, cristalizaron en el tiempo y atravesaron incólumes todas las etapas de nuestra historia hasta el peronismo, gestor de la conversión de la casi totalidad de los territorios en provincias autónomas.

Si en su significado sustantivo la ciudadanía significa posesión de derechos específicos y deberes dentro del Estado, la cualidad de la ciudadanía –los derechos y obligaciones que ella conlleva– es una resultante de estrategias de inclusión o subordinación signadas por la lógica de la dominación.

Al decidir cómo, por qué y quiénes participan de la arena electoral, el Estado señala los márgenes de la inclusión, frontera difusa que define la membresía con la que el Estado controla la identidad sincrónica y diacrónica de la Nación y simultáneamente revela, mediante las argumentaciones esgrimidas, las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos sociales (Benhabib, 2004: 24).

Al decidir la exclusión, se ubica en los bordes del sistema político a aquellos que se consideran temporalmente inhabilitados para participar del juego electoral, alegando carencia de razón práctica, autonomía y responsabilidad. Si nos adentramos en la categoría polisémica de *exclusión*, encontramos que por definición toda exclusión contiene una paradoja constitutiva: el excluido forma parte de aquello de lo que se lo excluye (Karsz, 2004: 159). Esta idea nos remite a pensar que la exclusión, al igual que la ciudadanía, es una construcción que porta una problemática que elude la voluntariedad del sujeto, y que se relaciona con las acciones necesarias para su reinserción o integración o, por el contrario, con el sostenimiento de la exclusión. La mirada sobre los que quedan fuera del sistema y las razones invocadas para justificar su marginalidad, constituyen entonces un

Nacional de 1914 demostraron que La Pampa ya tenía la cifra necesaria para convertirse en provincia y que Chaco, Misiones y Río Negro podían tener legislaturas electivas. En 1922 Chaco y Misiones ya superaban los sesenta mil habitantes y Chubut podía aspirar a legislatura propia. Las legislaturas nunca fueron instaladas y la conversión en provincias se efectivizó a partir de 1951.

<sup>4</sup> Esta expresión que proponemos constituye una síntesis de las argumentaciones que obtuvieron mayor consenso entre los legisladores nacionales en el momento de creación de los territorios. Alude al rol que debía cumplir el poder público, centrado en el control del desarrollo político e ideológico de sus habitantes y la formación de su conciencia cívica como paso previo a ser incorporados a la Nación como provincias autónomas.

prisma adecuado para contrastar la congruencia entre el «discurso de la inclusión» y su praxis efectiva.

Si la apuesta democrática de un gobierno determinado se presenta como inclusiva, el reconocimiento efectivo de los derechos políticos –atribución del Estado *qua* sistema legal–, acompañado del ejercicio pleno de las libertades políticas, señala el *quantum* de democracia que se está dispuesto a otorgar y por ende resulta revelador de la calidad misma de esa democracia (O'Donnell, 2004).

En el caso de los territorios nacionales la díada inclusión /exclusión se despliega claramente al enfocar la mirada desde los deberes y desde los derechos de la población. Por un lado, los habitantes de los territorios eran considerados parte de la nación, incluidos en ella y por tanto receptores de los principios de nacionalidad y portadores de las consabidas obligaciones del ciudadano: armarse en defensa de la patria y pagar sus impuestos. Pero a la vez sufrían una restricción en sus derechos políticos, aunque debemos mencionar que nada les impedía ejercer las prácticas y libertades políticas sin las cuales no existe ciudadanía política plena: libertad de expresión, asociación, participación, información.

En este sentido el Estado porta un rostro jánico con respecto a los territorios: existe simultáneamente inclusión y exclusión, reconocimiento de los deberes pero restricción en los derechos, ciudadanos de la nación y habitantes de los territorios. Tener clara esta dualidad nos puede ayudar a distinguir analíticamente hacia dónde se orientó la reparación radical e interpretar cuál fue la apuesta democrática del gobierno.

Aunque con matices, diferentes actores dieron cuenta de esta dualidad. La mayoría de las demandas provenientes de la prensa territorial, publicistas y juristas y las asociaciones de interés se centraron en el abandono gradual de la calidad de habitantes, propia de la República posible y asociada a la pasividad y la convalidación de los actos. Las propuestas giraron desde la provincialización hasta la dotación de legislaturas, la representación en el Congreso o el acrecentamiento de facultades para los gobernadores y el reconocimiento de su carácter electivo<sup>5</sup>.

Como ya expresamos, al encarar el análisis de los derechos políticos, el rol del

<sup>5</sup> En cada territorio las demandas por una mayor autonomía política fueron diferenciadas por lo que se hace difícil establecer un patrón común. Esta circunstancia tuvo que ver con la composición de la población y su inserción socio-política, el papel jugado por la prensa como actor político relevante y la injerencia de fuerzas políticas y partidarias nacionales. Las iniciativas comunes como el Congreso de la Prensa territorial de 1917 o los Congresos de Municipalidades de los Territorios de 1933 y 1935 no lograron poner en movimiento un proyecto conjunto.

Estado adquiere una entidad singular: los derechos políticos se ejercen dentro del Estado que delimita los portadores de derechos y obligaciones y define las fronteras siempre dinámicas de la inclusión y exclusión.

En 1916 hablar de incorporar a los territorios significaba esencialmente cancelar la exclusión política sufrida por sus habitantes. Si bien aún era muy fuerte la demanda de los gobernadores y la sociedad por la concreción de obras públicas en los territorios, cuando se habla de integración se alude fundamentalmente a la faz política del proceso, que es la que atenderemos en este artículo.

Veamos entonces cómo operan las nociones de inclusión y exclusión dentro del ideario radical. Por un lado la pretensión del radicalismo de autoerigirse como un colectivo totalizador, encarnación absoluta de la nación, conlleva implícitamente la necesidad de incluir a la sociedad dentro de esta concepción mediante una política reparadora. Pero a la vez, deja fuera de ella a los que se manifiesten adversos a esa totalidad uniformante.

El radicalismo como expresión del conjunto de la sociedad y del pueblo indiviso resulta un sintagma de indudable fuerza expresiva pero potencialmente disruptivo. Esta pretensión movimientista, aplicada a partir de 1916, no consideró suficientemente que los actores del pasado estaban aún presentes y que no habían desaparecido con una revolución triunfante. En la práctica, arrasar con sus fortalezas podía generar una situación de resultados adversos al generar corrientes subterráneas de descontento y oposición abierta que, una vez que afloraran masivamente en una coyuntura crítica, se volverían decisivamente contra el régimen radical para eliminarlo. Acelerar la República verdadera avanzando destructivamente sobre las posiciones conservadoras fue en gran medida la resultante de esta concepción y un claro error estratégico del novel gobierno devenido en un nuevo y poderoso «Leviatán» (Halperin Donghi, 1994: 12).

Esta idea nos remite a la noción de hegemonismo como clausura del espacio de la disidencia y herramienta de resolución de la tensión entre homogeneización y división de la comunidad política (García Delgado, 1989; Aboy Carlés, 2001) planteando un parte aguas entre lo viejo —«el Régimen»— y lo nuevo —«la Causa»—, el sistema de dominación oligárquica de la República posible y la nueva nación a construir, la verdadera República.

El convencimiento de que el radicalismo era el único legitimado en las urnas para esta tarea y que Hipólito Yrigoyen condensaba en su persona al pueblo, del que era guardián, apóstol y líder, tendió a generar una identificación que neutralizaba el papel jugado por las restantes fuerzas políticas, instituciones republicanas

y expresiones diferenciadas del pensamiento y la acción, considerándolas carentes no sólo de legitimidad de representación sino también bordeando la intolerancia al incluirlas en la categoría de «adversarias» .

Con estas definiciones ideológicas –que promovían un solidarismo democrático de raíz krausista y elevaban al radicalismo al rango de religión cívica–, se buscó el ejercicio de la libertad a partir de un individuo solidario y comprometido con la comunidad. De esta manera, el ciudadano educado y participativo, activo y movilizado, fue la figura dominante del período (Romero, 2004: 58 y ss). La ciudadanía se configuró como una instancia de igualdad tanto de derechos como de oportunidades pero también de integración colectiva a través de la reconstitución de la comunidad, renovada ahora en su legitimidad y práctica política.

En ese marco conceptual, la integración de los territorios fue postulada como un aspecto más de la reparación que el radicalismo proponía. El nuevo gobierno declamó que había que modificar el *status* territorial, subsanando la exclusión política. Parecía que finalmente, había llegado la hora de los territorios. El bloque radical en ambas cámaras y el mismo poder Ejecutivo fueron los autores de numerosos proyectos de ley vinculados con la provincialización y la dotación de legislaturas, aunque estas propuestas no fueron tratadas y por consiguiente quedaron sin sanción<sup>6</sup>.

En 1919, al fundar el proyecto de ley de provincialización de La Pampa y Misiones, Hipólito Yrigoyen puso el acento en la responsabilidad del orden conservador en la postergación política de los territorios y el rol reparador que el radicalismo iba a emprender en los mismos:

«La acción desquiciadora ejercida en tiempos pasados por gobernantes refractarios al reconocimiento de la voluntad de los pueblos, ha retardado y entorpecido una organización adecuada en el gobierno de los territorios nacionales, haciéndose indispensable la adopción de medidas de carácter fundamental para encauzar las actividades de sus habitantes dentro de las nuevas orientaciones institucionales que el poder ejecutivo esta empeñado en hacer extensivas a todo el territorio de la nación»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Entre 1916 y 1930 se presentaron diecisiete proyectos referidos a la situación política de los territorios, de los cuales sólo uno provino del bloque de diputados del conservadurismo.

<sup>7</sup> República Argentina. Congreso Nacional. *Diario de Sesiones Cámara de Diputados* (en adelante DSCD), año de 1919, sesión del 20/08/1919, p. 675.

El acento del gobierno yrigoyenista estuvo puesto en la provincialización, destacando que los territorios de La Pampa y Misiones se hallaban en condiciones materiales y culturales para ser convertidos en provincia en el corto plazo. Los restantes territorios debían esperar un lapso prudencial pero se les prometía una mayor autonomía política. Un año después, Yrigoyen reclamaba al Congreso la sanción de este proyecto, alegando que la creación de dos nuevas provincias resulta un reconocimiento estatal de la capacidad de sus habitantes, según los principios republicanos<sup>8</sup>.

Evidentemente la idea que subyace es la ampliación de las bases políticas del radicalismo a través de la incorporación de nuevas fuerzas al Senado, perspectiva que la movilización social favorable en La Pampa no permitía desestimar.

En el mensaje de 1922, Yrigoyen reafirmó la idea de dotar a los territorios de una mayor autonomía política, impulsar el progreso y garantizar en ellos el derecho a la vida<sup>9</sup>. Sin embargo los proyectos de autonomía política no se concretaron. Lo más cerca que se estuvo de propiciar un cambio en el *statu quo*, fue con el decreto dictado por el presidente Yrigoyen un mes antes de abandonar el cargo sobre instalación de las legislaturas en Chubut y Río Negro, que tampoco fue aplicado. Las prevenciones seculares acerca de esta institución, imprecisamente delimitada en la ley N° 1532 y las disidencias al interior del radicalismo ocasionaron la suspensión del proyecto, a pesar de que en los territorios aludidos se dieron los primeros pasos para su instalación durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear (1922-1928).

Las intenciones del gobierno radical quedaron sólo en palabras sin acción efectiva. De esta manera se negó a la población de los territorios la posibilidad de ensayar un gobierno propio a través de las legislaturas, elegir un representante ante el Congreso o gozar de la autonomía política. La democratización política preconizada por el radicalismo no alcanzó para estas gobernaciones que siguieron dependiendo estrechamente del «largo brazo del Estado».

<sup>8</sup> República Argentina. Congreso Nacional. *Diario de Sesiones Cámara de Senadores* (en adelante DSCS). Año de 1920, t. I, Sesión del 14/05/1920, pp. 9-10; DSCS, año de 1922, sesiones ordinarias y extraordinarias del 26 de abril de 1922 al 26 de abril de 1923, p. 72.

<sup>9</sup> DSCS, año de 1922, sesiones ordinarias y extraordinarias 26/04/1922 al 26/04/1923, p. 72. El decreto del 10 de noviembre de 1921 que creaba diez cuerpos de gendarmería para los territorios trajo la pretensión estatal de aumentar la vigilancia y control en estos espacios, fundamentalmente después de los trágicos sucesos de la Patagonia.

LA REPARACIÓN COMO PROTAGONISTA DEL DISCURSO OFICIAL.  
LA ADMINISTRACIÓN EN LOS TERRITORIOS ENTRE 1916 Y 1922

Mientras se hablaba de ampliar la ciudadanía política para los habitantes territoriales, los territorios fueron incluidos en la ola moralizadora y restauradora impulsada desde el gobierno nacional, que se tradujo en una propuesta de reforma para la administración pública nacional.

En el mensaje presidencial de 1919 el presidente Yrigoyen sintetizaba así el espíritu de la reforma administrativa:

«Debemos afianzar antes que nada la moralidad y la legalidad desde donde han de partir todas las conquistas de la civilización [...] Al asumir el mandato que invisto, he contraído una nueva responsabilidad que es la reconstitución moral, política y administrativa de la república y esa tarea debe realizarse por el gobierno que presido»<sup>10</sup>.

A los pocos días de asumir el nuevo gobierno, las primeras disposiciones dieron cuenta del vector de la reparación. Por sendos decretos del 17 de octubre de 1916, se dispuso en forma inmediata el inventario y estado de las propiedades y existencias de las reparticiones nacionales como condición esencial de «exactitud y seguridad». Se decidió el cierre de los libros de contabilidad al doce de octubre y la determinación de las obligaciones pendientes. A la vez se prohibió a los empleados nacionales la acumulación de cargos públicos o privados o asuntos por cuenta de terceros en razón de incompatibilidad. Esta limitación originó múltiples reclamos ya que eran muchos los funcionarios que ostentaban cargos en educación o asesorías en oficinas nacionales.

En los territorios, la mayor parte de las superposiciones fueron de similar tenor: el secretario de la gobernación de Misiones era a la vez director de la escuela Normal de Posadas, o el escribiente de la gobernación de Los Andes revistaba simultáneamente como bibliotecario, o los comisarios de policía encargados también de la estafeta de correos. Incluso el mismo Director de Territorios Isidoro Ruiz Moreno era docente de la Universidad Nacional de La Plata<sup>11</sup>.

A pesar de los reclamos, el gobierno insistió en exigir la opción escrita por uno

<sup>10</sup> DSCS, Sesión del 16/05/1919, pp. 10-11.

<sup>11</sup> Archivo General de la Nación, *Sección Ministerio del Interior*. Expedientes Generales. Año de 1916. Legajo N° 8, expedientes S-14640; T-14794 y M-14773; legajo N° 49, expedientes T-15310 y 15469 entre otros. Para ver las repercusiones en la prensa cf. «Los empleados públicos. Estricta consagración a su puesto. Decreto del Poder Ejecutivo» *La Prensa*, Buenos Aires, 18/10/1916.

de los cargos detentados. Obviamente se dieron excepciones, patentizadas en notas en las que se solicita el mantenimiento del empleo en razón de interés público. Otra solución esgrimida fue la de nombramientos *ad honorem* para los segundos cargos o para cargos nuevos.

Se ha afirmado que el objetivo del gobierno era evitar el enquistamiento de clientelas de notables en las oficinas públicas. Sin embargo si bien durante los primeros años del gobierno radical no se produjo la sustitución masiva de empleados (Persello, 2000), se utilizaron mecanismos que permitieron el acceso a funcionarios de extracción radical, menos capacitados técnicamente y sin trayectoria administrativa previa, provocando la injerencia de la política en la administración.

Una manera subliminal de provocar desplazamientos fue la reducción presupuestaria dispuesta a partir de 1917<sup>12</sup>, que en los territorios solía ir acompañada frecuentemente de sugerencias de cesantías o de disminución de categorías a los empleados nacionales. Para justificar los despidos, se solicitaban informes sobre el comportamiento de los empleados que debían promocionar o ser nombrados. En esas notas, se sugería a los gobernadores que indagaran sobre la honestidad y competencia y brindaran referentes que pudieran proporcionar informaciones adicionales sobre ellos. Sobre los empleados activos, se recababan similares datos con la sugerencia de que si estas informaciones no resultaban favorables se debía proceder inmediatamente a su reemplazo o provocar la vacancia del cargo<sup>13</sup>.

El manejo discrecional de estas informaciones excede el mero marco del ajuste presupuestario y aparece como un claro mecanismo de control ideológico por parte del gobierno radical.

También se solía pedir –en forma reservada– información sobre la población. Se inquiría a los gobernadores de los territorios acerca de las posturas vinculadas con los bandos beligerantes de la conflagración mundial y el grado de entusiasmo

<sup>12</sup> Para los territorios esta reducción significó una disminución en las partidas de gastos generales de aproximadamente un 10%, afectándose fundamentalmente las obras y asistencia pública, los gastos eventuales, supresión de algunos puestos o disminución de los cargos y restricciones para la concesión de pasajes y viáticos

<sup>13</sup> Archivo Histórico de la provincia de Río Negro (en adelante AHP). *Sección Administración de Gobierno*. Año 1917, Caja N° 2. Expediente D-260. Circular N° 23 de la Dirección General de Territorios Nacionales (en adelante DGTN), 17/03/1917. En Río Negro observamos varias cesantías y suspensiones de comisarios y subcomisarios y en algunos casos de jueces de paz. La violencia no estuvo ausente: el agente de policía Manuel Abad exonerado por el Jefe Policial Juan Carlos Pérez Colman, se vengó de éste en julio de 1917 asesinándolo por la espalda. Cf. «Jefe de Policía herido», *La Nación*, Buenos Aires, 15/07/1917; «Jefe de Policía de Río Negro. Su fallecimiento», 16/07/1917.

e involucramiento con el conflicto bélico<sup>14</sup>. A partir de 1918, el clima enrarecido de la primera posguerra y el llamado «Miedo Rojo» provocaron un incremento del control que buscaba prevenir cualquier movimiento «ácrata». Se apuntó especialmente a controlar y vigilar a los agentes consulares acreditados en los territorios y a los extranjeros que desempeñaban cargos en las gobernaciones<sup>15</sup>.

También se buscó impedir la participación en actos políticos, recomendándose a los gobernadores cuyos territorios limitaban con provincias, la estricta vigilancia sobre los actos proselitistas y la inmediata denuncia y sanción del funcionario que vulneraba esta disposición<sup>16</sup>.

Los mecanismos de coerción y control ideológico estuvieron activos y presentes en los territorios, reforzando su centralización y buscando prevenir e impedir toda posibilidad de desborde social o conflicto político. Veamos entonces cuál fue el impacto de estas medidas en la sociedad civil a través de la prensa escrita, verdadero actor político en los territorios nacionales del sur.

#### EL PODER, LA PRENSA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS EN RÍO NEGRO

El control ejercido por el gobierno yrigoyenista alcanzó también al campo de la prensa territorial. En 1917, una llamativa circular de la Dirección de Territorios a las gobernaciones afirma taxativamente que

«las reparticiones nacionales no podrán suscribirse, en lo sucesivo, a diarios, revistas etc. de ninguna naturaleza, inclusive del Territorio, debiendo borrarse de inmediato a las suscripciones que tengan actualmente. Asimismo no se permitirá a los funcionarios del orden administrativo, de cualquier jerarquía, que las lleven a las oficinas»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> AHP, *Libro Copiador de Notas reservadas de la Gobernación de Río Negro*. N° 56, 22/05/1917 al 27/04/1931. Circular N° 37 de la DGTN del 07/05/1917, fs. 1-2.

<sup>15</sup> AHP, *Sección Administración de Gobierno*, año de 1917, Caja N° 2, expediente D-927, Circular Reservada N° 22 de la DGTN, 15/03/1917; año de 1919, Caja N° 5, expediente M-2976. Nota del subsecretario del Ministerio del Interior Alfredo Espeche a los gobernadores de Territorios Nacionales sobre la aplicación de las leyes de seguridad social y de expulsión de extranjeros, 13/08/1919, entre otros.

<sup>16</sup> Cf. República Argentina, Ministerio del Interior, *Memoria presentada al Honorable Congreso de la Nación correspondiente a los años de 1919 y 1920*, t. I. Buenos Aires, Establecimiento gráfico Martino, 1920. Circular del 02/03/1920 a los gobernadores de provincias y territorios nacionales, pp. 88-89. En Río Negro el control fue importante, llegándose a sancionar a un agente de policía integrante de una Banda de Música por haber tocado en un acto político.

<sup>17</sup> AHP, *Sección Administración de Gobierno*, año de 1917, Caja N° 1, expediente D-328. Circular de la DGTN, 20/01/1917.

Si bien desconocemos si hubo resolución similar para las restantes reparticiones nacionales de la Capital Federal o si fue una medida aparentemente limitada a los territorios, podría pensarse que el tutelaje estatal perseguía evitar la difusión de periódicos hostiles al gobierno, que como sabemos eran mayoría entre los diarios porteños. Las distancias favorecieron evidentemente que esta medida no fuera aplicada con la rigurosidad que la norma expresaba. Incluso resulta llamativo que la prensa territorial no emita comentario alguno acerca de esta disposición, por lo que inferimos que no fue aplicada o lo fue en forma insuficiente.

Como es sabido, la prensa escrita constituyó en los territorios del sur una avanzada civilizatoria y escuela de difusión de principios cívico-republicanos para la población<sup>18</sup>. En el caso del territorio Nacional de Río Negro, se destacaron dos periódicos de notable continuidad: el *Río Negro*, fundado en 1912 por Fernando Emilio Rajneri y editado en General Roca y *La Nueva Era*, fundado en 1904 por Mario Matteucci y editado alternativamente en Carmen de Patagones y Viedma. Frente al panorama efímero y tendencioso de la prensa local, ambos periódicos se constituyeron como actores políticos relevantes durante largo tiempo.

Editados en las dos localidades más importantes del territorio se caracterizaron por su continuidad, calidad editorial y la intencionalidad de construir un periodismo independiente, educador y forjador de la ciudadanía en los territorios<sup>19</sup>.

Las primeras medidas tomadas por el gobierno nacional y vinculadas con la restauración del orden administrativo habían sido bien recibidas por la prensa rionegrina. La intención del gobierno de reordenar y moralizar la administración estuvo acompañada de comentarios favorables por parte del periódico *Río Negro*, que vislumbraba el inicio de una nueva etapa para los territorios:

«Ya palpamos los beneficios de las luchas constantes –las de la Unión Cívica Radical– por depurar la administración [...] la política nacional pasa por un momento

<sup>18</sup> Prislei, 2001. Sobre las repercusiones periodísticas del cambio de gobierno Cf. *Río Negro*, General Roca, «Transmisión del mando», 12/10/1916; «Reflexiones», 19/10/1916; «Radicales de última hora», 01/02/1917. *La Nueva Era*, Viedma, «La fórmula presidencial», 01/01/1916; «La jornada electoral de hoy», 02/04/1916, entre otros.

<sup>19</sup> El *Río Negro* se sigue editando hasta la fecha, bajo la dirección de Julio Rajneri y se ha convertido en un diario regional relevante, que forma parte de un multimedios de importancia patagónica y nacional. *La Nueva Era* se editó hasta la década de 1970. Para el período que nos ocupa el medio roquense se autoproclamaba independiente pero su fundador, el maestro Fernando Emilio Rajneri, después de un fugaz paso por las filas radicales, participó en el Partido Socialista. En cambio Mario Matteucci militaba en el conservadurismo bonaerense y ese fue el sesgo que atravesó su periódico durante todo el período.

histórico que sólo pensar en el cambio debe ser causa de unánime satisfacción porque al fin y al cabo nuestra democracia ha dado un paso gigante en este sentido»<sup>20</sup>.

*La Nueva Era* en cambio, no se manifestó tan entusiasta ya que tempranamente registró su desilusión con el presidente Yrigoyen, fundada en los preparativos para la intervención a la provincia de Buenos Aires en 1917<sup>21</sup>.

Empero, a sólo dos años de iniciado el gobierno, era la misma prensa territorial la que vertía críticas contra el presidente Yrigoyen, basadas en el incumplimiento de las promesas acerca de una mayor autonomía política para los territorios y la inacción oficial sobre sus necesidades y demandas.

Con respecto a la ampliación de los derechos políticos, la prensa recogía la necesidad de modificar la situación de marginalidad de los habitantes territoriales, excluidos de participar en las contiendas electorales nacionales:

«En los territorios nacionales existen millares de ciudadanos argentinos para quienes la ley de ciudadanía es como si no existiera en cuanto se relaciona con los derechos aun que rige con todo su vigor para lo tocante a las obligaciones».

En 1920 y ante la proximidad de elecciones nacionales, *Río Negro* se expresaba en similares términos:

«como somos territoriales nada tenemos que hacer. Somos ciudadanos de opereta. Nada tenemos que hacer en los magnos conflictos nacionales. A lo sumo se nos reserva el derecho de comparsas para aclamar al bando vencedor y obedecer leyes y reglamentos»<sup>22</sup>.

Tanto *La Nueva Era* como *Río Negro* coincidieron en el principio de gradualidad para la autonomía política y en la inviabilidad de una provincialización abrupta para Río Negro, que requería un previo fortalecimiento de sus instituciones. Abogaron en mayor medida por la representación parlamentaria y solo tibiamente

<sup>20</sup> «Administración de Tierras y Colonias», *Río Negro*, 05/04/1917; ver también «Consecuencias del desequilibrio», 28/09/1916.

<sup>21</sup> Cf. *La Nueva Era*, 19/11/1916, 14/01/1917 y 29/04/1917.

<sup>22</sup> «Los territorios nacionales», *La Nueva Era*, 07/07/1918; «Elecciones nacionales», *Río Negro*, 11/03/1920; similares expresiones en *Río Negro*, 03/01/1918, 06/02/1919, 07/08/1919, 24/03/1921; *La Nueva Era*, 24/08/1919 y 13/06/1920.

por la legislatura, ya que la prensa solía hacerse eco de las prevenciones de los legisladores nacionales al respecto<sup>23</sup>.

Afirmaban que la concesión de derechos políticos era indiscutible dado que la sociedad rionegrina poseía el grado de cultura necesaria para su ejercicio, evidenciando así que la recepción del «discurso de la inmadurez» no aparecía como tan eficaz en este territorio como lo fue en sus similares patagónicos. Los derechos políticos para los habitantes del territorio correspondían *per se* y eso legitimaba la demanda sostenida de la prensa. Cuando ésta advirtió que el juego discursivo del gobierno no se traduciría en los hechos, morigeró esta prédica y trasladó la responsabilidad por garantizar estos derechos a las instituciones locales como el municipio roquense, en el que el *Río Negro* volcará la carga simbólica de la representación y legitimidad política.

Un tema fundamental de la política en los territorios era el de los municipios electivos. Éste era un aspecto de la ley de 1884 que no requería de un marco normativo ampliatorio: sencillamente había que cumplir con lo prescripto, evitando así la recurrente ineffectividad de la normativa. Crear un municipio electivo significaba incorporar a la población en las prácticas políticas democráticas, en la construcción de alternativas políticas y práctica de gestión, y hacer efectivo el único derecho político otorgado –aunque con limitaciones<sup>24</sup>– para los habitantes territoriales.

Podemos afirmar que el radicalismo no innovó sustancialmente en esta cuestión, autorizando un número exiguo de municipios electivos<sup>25</sup>, y apelando a la práctica habitual del orden conservador de mantener intervenidas las instituciones locales y nombrar comisionados municipales o comisiones de fomento de escasas facultades. La atención gubernativa se centró en dotar de recursos a las comisiones de fomento o en deslindar las facultades de los comisionados municipales más que en procurar aumentar el número de municipios electivos<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *La Nueva Era*, 25/03/1917, 04/11/1917; *Río Negro*, 26/08/1920 y 30/09/1920.

<sup>24</sup> Nos referimos al criterio numérico que rigió hasta la provincialización, que asignaba la creación de municipios electivos a las localidades que superasen los mil habitantes. Las que estaban por debajo de ese guarismo no tenían prevista otra alternativa –juntas vecinales, comisiones de fomento electivas, delegaciones etc.– para la práctica del sufragio.

<sup>25</sup> A pesar del incremento de la población observable en los censos de 1914 y 1920, sólo se autorizaron cuatro nuevas municipalidades electivas entre 1916 y 1922. Según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, para 1918 existían en los territorios 35 concejos municipales y 38 comisiones de fomento, registrándose un número importante de municipios intervenidos o en situación de acefalía.

<sup>26</sup> *Boletín Oficial*, año de 1917, N° 7053, 01/08/1917, resolución ministerial del 27/07/1917, pp. 1-2; AHP, *Sección Administración de Gobierno*, año de 1920, caja N° 4, expediente H-2838, nota del Ministerio de Hacienda, 25/06/1920.

La justificación recurrente del Ministerio del Interior, que nos remite discursivamente a la etapa anterior, fue la «juventud» de los territorios, con sociedades en formación y carentes de una evolución comparable con el resto del país, situación agravada por la escasa influencia de los gobiernos municipales, que según el ministro no han ayudado a ese crecimiento y que se encuentran generalmente inmersos en «conflictos propios de los apasionamientos de las luchas políticas locales»<sup>27</sup>. Este discurso que Sebastián Barros nomina como «discurso de la inmadurez», justificó la omisión de un gobierno que tampoco en este aspecto se aparta del «Régimen», al intervenir o suprimir municipios electivos como una manera de diluir conflictos y ejercer un control homogeneizador y dilusor de las diferencias en las sociedades locales.

Tanto *Río Negro* como *La Nueva Era*, denunciaron la situación de los municipios como de gravedad para la vida institucional de Río Negro. Múltiples artículos registran las acefalías o los conflictos municipales y reclaman una solución perentoria. En 1922 de las cinco municipalidades electivas del territorio sólo quedaban dos en funcionamiento: Viedma y General Roca. Las restantes se hallaban en situación de acefalía por renuncia de sus integrantes (Allen) o intervenidas por la gobernación debido a irregularidades (San Antonio y Río Colorado), situación que persistió hasta 1925. La tendencia imperante había sido la de creación de comisiones de fomento<sup>28</sup>, nombradas por el gobernador con personas de su confianza y bajo el contralor del comisario de policía quien informaba de la gestión realizada y era la figura a quien, con la anuencia ministerial, se le entregaba la comisión una vez caducado los mandatos o intervenida la misma, práctica que también constituía una continuidad con el régimen anterior.

Tampoco podemos dejar de mencionar que el yrigoyenismo no modificó la costumbre de permitir que el jefe de Policía quede a cargo de la gobernación ante la ausencia conjunta del gobernador y su secretario, situación avalada por el gobierno nacional. Esta autorización, que habla por sí misma y revela la persistencia de aspectos coercitivos, motivaba que la jefatura de policía incluyera naturalmente el ejercicio del gobierno territorial.

<sup>27</sup> República Argentina, Ministerio del Interior, *Memoria presentada al Honorable Congreso de la Nación correspondiente a los años de 1920-1921*, Buenos Aires, 1921, p. 522. Para ver las opiniones de la Dirección de Territorios sobre los municipios cf. *Memoria presentada al Honorable Congreso de la Nación correspondiente a los años de 1915 y 1916*, Buenos Aires, Talleres Rosso, t. II, 1916, pp. 11-21.

<sup>28</sup> Entre 1916 y 1922 se crearon en el territorio diez comisiones de fomento. De ellas, tanto Cipolletti, como Bariloche, Conesa y Coronel Pringles estaban en condiciones de contar con municipio electivo.

Como se observa, la prensa territorial cumplió un rol definido como vocera de la sociedad e impulsora de demandas y críticas hacia la gestión radical, denunciando las situaciones irregulares y de conflictos al interior de las municipalidades electivas, a la vez que demandaba del Estado una mayor acción y el cumplimiento de la ampliación de la ciudadanía política prometida en los discursos oficiales.

#### EN RÍO NEGRO COMO EN LAS PROVINCIAS.

##### EL GOBERNADOR VÍCTOR MOLINA (H) Y EL PRESIDENTE YRIGOYEN

Resta analizar cuál fue la relación entablada entre el gobierno nacional y territorial, para observar si se mantuvo la modalidad imperativa dominante o si la propuesta de democratización del campo político radical alcanzó también al vínculo con los gobernadores territoriales.

Durante la etapa conservadora las relaciones del gobierno nacional con las autoridades rionegrinas habían tenido una modalidad coercitiva dominante, realizada sobre la base de la reproducción de principios poco flexibles, de un centralismo burocrático y autoritario evidente. En 1916, al cambiar el signo político del gobierno se registró en el horizonte de expectativas de los habitantes de los territorios, la posibilidad de una modificación sustancial en las relaciones con las autoridades nacionales, que se tradujeran en avances significativos para el desarrollo político, social y económico.

Sin embargo, y a través del análisis de las notas cruzadas entre el gobernador y la Dirección de Territorios, transmisora excluyente de la voluntad presidencial, no observamos aspectos que nos permitan inferir un cambio en la modalidad ni una relación más fluida, menos jerárquica y autoritaria con el gobernador. Si bien el tono es menos imperativo que en la etapa precedente, las expresiones vertidas no dejan resquicio alguno ni para emitir opinión ni para el disenso. A contrapelo de las expresiones de Yrigoyen, las comunicaciones dirigidas al gobernador acentúan su rol como ejecutor de las normas y dador de informaciones.

Un aspecto particular a atender se relacionaba con el escaso poder detentado por el gobernador como autoridad territorial. Desde la creación de este cargo se había considerado al gobernador un mero vigilante del cumplimiento de las leyes nacionales, estrechamente dependiente del poder central al que debía consultar para las más nimias decisiones. A pesar de la declamación discursiva de los sucesivos

presidentes entre 1880 y 1916, las limitaciones en las atribuciones gubernativas se mantuvieron prácticamente sin alteración alguna<sup>29</sup>.

El yrigoyenismo buscó diferenciarse del régimen anterior, al desplazar argumentativamente la concepción dominante del gobernador como «mero ejecutor de las leyes nacionales» al de «impulsor del progreso institucional de los territorios»<sup>30</sup>. Veamos entonces qué acciones se desarrollaron para producir un cambio en el rol del gobernador.

Si observamos el conjunto de decretos y resoluciones emanadas del gobierno nacional advertimos una cierta tendencia flexibilizadora, orientada hacia la adición de delegaciones expresas al gobernador, vinculada fundamentalmente con la provisión de cargos. En estos tópicos, la idea que subyace en las disposiciones es la de eficacia, operatividad y celeridad en la resolución de cuestiones administrativas. A modo de ejemplo, en 1917 y a solicitud de la Dirección de Territorios Nacionales<sup>31</sup> se otorgó a los gobernadores de los territorios la atribución de nombramiento de vacantes provisorias en el personal de la gobernación, facultad hasta entonces reservada al ejecutivo. En 1919 esta facultad se amplió al permitir a los gobernadores aceptar las renunciaciones de estos funcionarios o decidir su separación del cargo. Los fundamentos esgrimidos en ambos casos aludieron a la necesidad de facilitar la gestión administrativa<sup>32</sup>.

Con similar intención, se facultó al gobernador para el nombramiento directo de comisionados municipales, que estaban encargados de convocar a elecciones municipales, y que hasta entonces eran nombrados por el ejecutivo a propuesta de la gobernación. En el mismo decreto se autorizó al mandatario para decidir cuestiones operativas mínimas tales como la ubicación de las mesas electorales y el pedido de sesiones extraordinarias.

En los fundamentos se alude a una expresión que hemos observado reitera-

<sup>29</sup> Hemos desarrollado esta cuestión en Ruffini, 2007: cap. V y VI.

<sup>30</sup> BO, N° 7565, 01/05/1919. Decreto del Poder Ejecutivo del 31/01/1919, p. 1.

<sup>31</sup> La Dirección de Territorios Nacionales dependía del Ministerio del Interior, cartera que concentraba todas las cuestiones concernientes a los territorios. Fue creada en 1911, con un Director General y seis secciones (Control, Registro Gráfico, Indios, Despacho Interior, Despacho Exterior y Compilación e informes). En su reglamentación contemplaba la posibilidad de adscribir en forma rotativa a los gobernadores de los territorios que reemplazaban al director en caso de ausencia. A partir de 1912 contó con un Boletín mensual. Su primer director fue Isidoro Ruiz Moreno.

<sup>32</sup> BO, N° 7000, 05/06/1917. Decreto del Poder Ejecutivo del 30/04/1917, p. 75; N° 7480, 25/01/1919. Resolución del Ministerio del Interior del 20/01/1919, p. 508.

damente en la discursividad yrigoyenista: la tarea de reparación administrativa emprendida resulta inabarcable para el gobierno y se requiere entonces del desplazamiento de algunas responsabilidades de menor tenor. Este decreto se encuadró en esta necesidad, teniendo en cuenta que el nombramiento de los comisionados era de carácter transitorio.

El año 1919 fue el que presentó evidentemente el mayor número de medidas vinculadas con las atribuciones gubernativas. En diciembre de ese año un decreto presidencial otorgó al gobernador la potestad de nombramiento de jueces de paz titulares y suplentes en localidades sin municipio electivo<sup>33</sup>. En los fundamentos se aludió a la necesidad de ordenar todas las disposiciones sobre esta materia, que eran imprecisas y solían causar conflictos de interpretación. Por otro lado, el ejecutivo solía realizar estos nombramientos, práctica que fue ratificada por un decreto de 1913 que ahora quedaba derogado. Al transferir esta facultad al gobernador se buscaba evitar las continuas acefalías y acortar los tiempos de nombramiento que al depender de las oficinas centrales solían ser extensos, con el consiguiente perjuicio para los intereses locales.

También en ese año se permitió a los gobernadores de los territorios la comunicación directa con los ministerios en los que se estuvieran tramitando asuntos de sus gobernaciones, sin necesidad de pedir autorización al Ministerio del Interior. Esta resolución subsanaba una disposición de 1911, que entorpecía la celeridad en las comunicaciones, al disponer la intermediación permanente de la cartera de Interior. El fundamento esgrimido fue evitar complicaciones innecesarias en los trámites que postergarían su resolución y a la vez difuminarían las responsabilidades<sup>34</sup>.

Consideramos que las medidas tomadas traducen el otorgamiento de facultades mínimas, que sólo significaron una cuota de poder adicional para una figura que continuaba encorsetada en el rol subordinado que la legislación le había impuesto.

Como ya expresamos, el gobernador tenía escasas atribuciones y así se trasladaba esta representación al conjunto de la población. Para los periódicos, su figura aparece como desdibujada, netamente burocrática y sin autoridad efectiva. La prensa regional consideraba que la ampliación de atribuciones otorgada por el yrigoyenismo era insuficiente y no lograba subsanar la inoperancia de un cargo

<sup>33</sup> Andrada, 1927: 254-255.

<sup>34</sup> BO, N° 7570, 07/05/1919. Decreto del Poder Ejecutivo del 24/04/1919, p. 141.

pensado para ser manejado desde Buenos Aires. Esta sensación común se hizo expresa al suscitarse un incidente con el nuevo gobernador Víctor Molina (h), incidente que desató una serie de conflictos que tendrán como corolario la intervención a la gobernación en 1923.

Al iniciar Yrigoyen su gobierno, no se produjo inmediatamente la sustitución del gobernador por una figura partidaria. Ignoramos las razones por las que el gobernador nombrado en 1913 Pedro Serrano fue ratificado en su cargo, y recién en 1920 se produjo su desplazamiento. En ese momento asumió Víctor Molina, hijo del diputado nacional yrigoyenista del mismo nombre y dueño de una importante propiedad ganadera en el territorio: la estancia Santa Genoveva (Choele Choele).

El nombramiento de Molina estuvo acompañado por un conflicto entre éste y el presidente Yrigoyen, quien, siguiendo la modalidad intrusiva que hemos observado en provincias como la de Buenos Aires, designó a Domingo Palasciano como secretario de la gobernación, cargo que estaba vacante, pero sin la conformidad del gobernador Molina<sup>35</sup>.

Esta no era una cuestión menor: para el gobernador el secretario no sólo era su reemplazante natural. Debía ser alguien de su máxima confianza, teniendo en cuenta que la modalidad imperante de gobernadores absentistas continuó durante la etapa radical. Por ello era costumbre que el gobernador nominara a esa figura y el ejecutivo acostumbraba ratificar ese pedido y producía el nombramiento. En este caso se designó a Palasciano con prescindencia de la opinión de Molina, quien habría manifestado al Ministerio del Interior su discrepancia con dicha elección.

La prensa censuró esta actitud presidencial. El periódico *Río Negro* criticó acerbamente la intromisión expresando que «Yrigoyen maneja la vida de los territorios nacionales como un patrón de estancia y pretende de ellos la sumisión total»<sup>36</sup>. Se arengaba al gobernador para que no aceptara la designación, aun a riesgo de perder su puesto. Molina por su parte, una vez que asume, designó otro secretario Orfilio Campana, teniente retirado del Ejército, quien ya venía desempeñando ese cargo durante la gestión del gobernador interino Carlos Evrat (1914-1920).

La situación estalló al arribar a Viedma el secretario titular Palasciano. El Jefe de Policía Federico Spurr aprovechó para desconocer a Campana, y éste como respuesta lo suspendió con anuencia del gobernador que se hallaba en Buenos Aires. Ante esta situación, Spurr lideró la ocupación del edificio de la gobernación

<sup>35</sup> El secretario Carlos Evrat, nombrado desde 1914, había dimitido con la asunción de Víctor Molina (h).

<sup>36</sup> «Procedimientos censurables», *Río Negro*, 09/12/1920.

y el acuartelamiento de las fuerzas de seguridad: policía, personal de guardia cárcel y la subprefectura. En este conflicto terció el Ministerio del Interior que ordenó telegráficamente hacer entrega de la secretaria a Palasciano.

Al intervenir el Juez Letrado Oscar Berlingieri se producen numerosas detenciones y se logra hacer deponer la actitud de Spurr, quien al poco tiempo es trasladado a Neuquén con igual cargo. Al parecer Orfilio Campana tampoco fue ajeno al hecho y quedó procesado al igual que el contador tesorero de la gobernación Fernando Soler<sup>37</sup>. Como se observa primó la voluntad presidencial y Palasciano quedó en su puesto hasta 1922, año en que se jubiló.

Pero esta situación enemistó a Molina con el sector yrigoyenista de Viedma, liderado por el presidente municipal Felipe S. Contín. Como correlato, Molina no logró gobernar en paz: fue atacado por el periódico *La Capital* quien inició una campaña de hostigamiento contra el mandatario, enfrentándolo con el presidente del Concejo Municipal de Viedma, Contín, y acusándolo de malversación de fondos públicos. Como expresa Teresa Varela, la familia Contín tenía una estrecha relación con Hipólito Yrigoyen y tanto Felipe como su hermano Nazario habían militado en las filas del radicalismo en la vecina Carmen de Patagones<sup>38</sup>. Por ende Yrigoyen no sería ajeno a esa campaña emprendida por la prensa local. Incluso el apoyo que el gobernador Molina recibió del periódico *La Nueva Era*, de corte conservador, se funda en la oposición manifiesta que este medio realiza al gobierno de Hipólito Yrigoyen.

En 1924 la renuncia de Molina a la gobernación y su posterior nombramiento como embajador en Dinamarca pone un punto final provisorio a la modalidad conflictiva desatada por el peculiar estilo de ejercicio de poder político del yrigoyenismo.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El yrigoyenismo expresó los anhelos de renovación del sistema y de creación de una nueva cultura política, más democrática y plural. La centralidad otorgada a la ciudadanía auguraba una mayor inclusión de los que habían quedado en los bordes del sistema, fundamentalmente los habitantes de los territorios nacionales,

<sup>37</sup> AHP, Sección Administración de Gobierno, año de 1920, caja N° 6, expediente J-5381, 24/12/1920 y G-3162 del 10/12/1920. Los comentarios periodísticos pueden verse en: «Incidencia lamentable», *La Nueva Era*, 05/12/1920; «El conflicto de la gobernación», 19/12/1920; «Asuntos de Viedma», *Río Negro*, 16/12/1920. En el mismo decreto de traslado de Spurr, Orfilio Campana fue nombrado comisario de policía.

<sup>38</sup> Varela, 2007: 112.

portadores de una ciudadanía restringida. Pero el énfasis puesto en la concepción integradora y reparadora de esta fuerza aceleró los tiempos de cambio generando quizás una expectativa mayor en la población que la que el mismo radicalismo estaba dispuesto a ofrecer.

Las tensiones que cruzaron el partido en su relación con el poder legislativo y el cuestionable ejercicio de las intervenciones provinciales tensaron al máximo la posibilidad de reparación política plena. Los atisbos autoritarios y de concentración de poder evidenciados en las decisiones presidenciales, arquetipos del liderazgo carismático y el ejercicio personal del poder, implicaron una distorsión entre el discurso y la práctica y la intuición –pronto certeza– de que el yrigoyenismo portaba dificultades insalvables para provocar una ruptura histórica con la etapa precedente.

En la relación con los territorios nacionales advertimos esta cuestión. No sólo no se logró cancelar o atenuar la exclusión política, sino que tampoco se potenciaron los escasos nidos para el ejercicio de la ciudadanía como las municipalidades y juzgados de paz electivos, que quedaron en estado larval durante esta etapa, aunque resta aún merituar el impacto de la vía societal para la construcción ciudadana, de la que nos hemos ocupado en otros trabajos y para el período anterior.

La prensa rionegrina asumió un papel fundamental como actor político, interlocutora crítica del gobierno. En su percepción y demandas reflejó gran parte del horizonte referencial de los habitantes rionegrinos.

Las relaciones de poder vehiculizadas a través de la documentación, las disposiciones emanadas del gobierno nacional y su aplicación efectiva, demuestran palmariamente que el yrigoyenismo compartía modalidades de ejercicio del poder propias del orden conservador oligárquico. Bajo esta óptica, los rasgos autoritarios de la cultura política argentina perviven en la relación con los territorios en general y en el caso Río Negro en particular con renovada lozanía, demostrándonos que para los territorios no hubo ni nacimiento ni defunción de la República verdadera. Ofrecen además nuevas claves interpretativas para la explicación histórica de la debilidad democrática argentina, y las dificultades sustantivas para la construcción de una sociedad democrática enraizadas en gran medida en el sustrato autoritario de la sociedad civil, pero también en las modalidades de ejercicio del poder de los gobiernos democráticos.

## Bibliografía

- ABOY CARLÉS, GERARDO (2001): «El ágora turbia. Reflexiones sobre populismo y ciudadanía en la Argentina», en: Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comp.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, pp. 383-393.
- ANDRADA, ÁNGEL (1927): *Leyes nacionales, decretos y demás resoluciones que se refieren a la administración y gobierno de la Capital Federal y Territorios Nacionales de la República Argentina*, Buenos Aires, Talleres Rosso.
- ANSALDI, WALDO (2000): «La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático», en: Falcón, Ricardo (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas 1916-1930*, Nueva Historia Argentina, t. VI, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 27-47.
- ANSALDI, WALDO (1995): «Profetas de cambios terribles. Acerca de la debilidad de la democracia argentina 1912-1945», en: Ansaldo, Waldo; Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José (eds.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, pp. 23-69.
- BARROS, SEBASTIÁN (2005): *Identidades, instituciones y política en el Territorio Nacional de Santa Cruz entre 1916 y 1930: la sobredeterminación discursiva de la inmadurez*. Ponencia presentada a las VII Jornadas Nacionales de Ciencia Política organizadas por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Universidad Católica, noviembre, versión en CD ROM.
- BENHABIB, SEYLA (2004): *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.
- DELAMATA, GABRIELA Y ABOY CARLÉS, GERARDO (2001): «El Yrigoyenismo inicio de una tradición», en: *Revista Sociedad*, N° 17/18, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, junio, pp. 131-166.
- FAVARO, ORIETTA Y ARIAS BUCCIARELLI, MARIO (1995): «El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios a la ciudadanía argentina. Un clivaje en los años 30», en: *Entrepasados*, N° 9, Buenos Aires, pp. 7-26.
- GARCÍA DELGADO, DANIEL (1989): «La conquista de la libertad política. (El modelo yrigoyenista)», en: *Raíces cuestionadas: la tradición popular y la democracia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca política argentina, N° 245, pp. 76-112.
- HALPERIN DONGHI, TULLIO (1994): *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel.
- HALPERIN DONGHI, TULLIO (2000): *Vida y muerte de la República Verdadera*, Buenos Aires, Ariel.
- KARSZ, SAÛL (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa.
- KERZ, MERCEDES (2004): «La ciudadanía en la primera transición a la democracia argentina, 1916-1930», en: *Revista E-I@tina* N° 6, Revista electrónica de Estudios Latinoamericanos, UDISHAL, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, enero-marzo, pp. 27-47.
- LEONI, MARIA SILVIA (2001): «Territorios Nacionales», en: Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, t. VIII, pp. 43-76.
- LÓPEZ, MARIO JUSTO (2005): *Cuatro hipótesis sobre la no consolidación de la primer democracia argentina 1916-1930*. Ponencia presentada a las VII Jornadas Nacionales de Ciencia Política organizadas por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Universidad Católica, noviembre, versión en CD ROM.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-PNUD, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Alfaguara.
- PERSELLO, ANA VIRGINIA (2000): «Administración y política en los gobiernos radicales 1916-1930», en: *Sociohistórica*, N° 8, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, La Plata, ediciones Al Margen, pp. 121-152.
- PRISLEI, LETICIA (2001): *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera nordpatagónica, 1884-1946*, Buenos Aires, Entrepasados/Prometeo Libros.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (2004): *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Bernal, UNQUI.
- ROMERO, LUIS ALBERTO Y GUTIÉRREZ, LEANDRO (1995): *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Sudamericana.

RUFFINI, MARTHA (2006): «Ciudadanía restringida para los territorios nacionales. Contradicciones en la consolidación del Estado Argentino», en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL)*, vol. 17, N° 2, Facultad de Humanidades, Universidad de Tel Aviv, julio-diciembre, pp. 61-85.

RUFFINI, MARTHA (2007): *La pervivencia de la República Posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Bernal, editorial de la UNQui.

VARELA, MARÍA TERESA (2007): *Ciudadanía y participación. Actores políticos y sociales en Viedma, capital del*

*Territorio de Río Negro 1916-1930*, Informe Final de Beca de Iniciación a la Investigación de la UNCo (inédito).

VIDOZ, SUSANA y CARRIZO, GABRIEL (2006): *El yrigoyenismo y las identidades políticas territorianas en Chubut y Neuquén*, Ponencia presentada en las II Jornadas de Historia de la Patagonia, UNCo, noviembre, versión en CD ROM.

ZARAZAGA, RODRIGO (2004): «La sinécdoque política de la época radical», en: *La pobreza de un país rico. Dilemas de los proyectos de Nación de Mitre a Perón*, Buenos Aires, Siglo XXI-OSDE, pp. 137-199.

### Registro bibliográfico

RUFFINI, MARTHA

«El tránsito trunco hacia la «República verdadera». Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales, 1916-1922», en: ESTUDIOS SOCIALES, *Revista Universitaria Semestral*, año XIX, N° 36, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre, 2009, pp. 91-115 .

### Descriptor - Describers

Estado / ciudadanía / Territorios Nacionales / Yrigoyenismo

State / Citizenship / National Territories / Yrigoyenismo