

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **El tránsito trunco hacia la República Verdadera. Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales (1916-1922).**

Ruffini, Martha (UNCo).

Cita:

Ruffini, Martha (UNCo). (2007). *El tránsito trunco hacia la República Verdadera. Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales (1916-1922)*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/572>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA  
Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

**Título: El tránsito trunco hacia la República Verdadera.Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales (1916-1922)**

Mesa Temática Abierta: N° 64. Autoritarismo, cultura política y educación en la historia Argentina siglos XIX y XX

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Nacional del Comahue

Autor/res-as: Martha Ruffini, Profesor Adjunto Regular (PAD 1) Investigador  
.Dirección: calle Choele Choel n° 1012-Barrio Maestros CP:8500 VIEDMA (Rio Negro) TE/Fax :02920424563 y 0292015617836

E-mail: [meruffini@speedy.com.ar](mailto:meruffini@speedy.com.ar); martha\_ruffini@yahoo.com.ar

**El tránsito trunco hacia la República Verdadera .Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales (1916-1922)**

Martha RUFFINI (UNCo)

1. El radicalismo en la escena política argentina. Tensiones y planteos .

A partir del acceso de la Unión Cívica Radical al gobierno nacional (1916) , se obturó el proceso de desestructuración del modo de dominación oligárquico iniciado a principios del siglo XX, y evidenciado en esta instancia por 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 (Tulio Halperín Donghi,2000;Rodrigo Zarazaga,2004).La materialización de estos principios en la nueva 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 (Gabriela Delamata y Gerardo Aboy Carlés, 2001; Luis Alberto Romero, 2004, Daniel 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. (Tulio Halperín Donghi, 2000:155)

La persistencia de modalidades de ejercicio del poder propias del régimen que se pretendía reemplazar, han puesto 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 (Rodrigo Zarazaga, 2004; Ana Virginia Persello, 2004), resultaron las aristas más visibles de las contradicciones internas del gobierno, entrampado en su 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 introduce 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 (Waldo Ansaldi, 2000 y 1995; Tulio Halperín Donghi, 2000; Mario Justo 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 vez primera en la historia política la pugna por la valencia legitimante de determinados derechos colectivos. (Gabriela Delamata y Gerardo Aboy Carlés, 2001).

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. El enfoque evidencia una concepción restringida de la ciudadanía que soslaya la complejidad de este proceso y las múltiples expresiones y canales donde la misma se vehiculizaba, aún en etapas de democracia restringida. 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 (Mercedes 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 movilizad. (Luís Alberto Romero y Leandro Gutiérrez, 1995; Luís Alberto Romero, 2004)

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, no considerado en los trabajos mencionados , resulta trascendente toda vez que se habla desde el gobierno de la díada exclusión /inclusión y de la reparación política extendida al colectivo de la Nación.

Nuestro objetivo es insertar la cuestión de los territorios nacionales dentro de la concepción yrigoyenista de la 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” en la gobernación de Río Negro entre 1916 y 1922.

Observaríamos entonces que el yrigoyenismo incluiría 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 el esfuerzo por consolidar una República más abierta y evidenciando la persistencia de una cultura política autoritaria en el sistema de gobierno instaurado por el radicalismo .

De esta manera se advertirían 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 (Martha Ruffini, 2007) operaría como simple reconocimiento discursivo de la necesidad de reforma del esquema territorial pero sin definir acciones políticas consecuentes. En el caso rionegrino la reparación se circunscribiría a la faz burocrática en una relación jerárquico-burocrática elusiva del disenso, la opinión y la

---

<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. .

participación, situación que sería recogida por la prensa regional, verdadero actor político portador de un discurso impulsor 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 (María Silvia Leoni, 2001; Orietta Favaro y Mario 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 (Sebastián Barros, 2005; Susana Vidoz y Gabriel 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.

Nuestro análisis se realizará en base a fuentes primarias, especialmente las Memorias del Ministerio del Interior, Diarios de Sesiones del Congreso Nacional, Boletín Oficial de la Nación, documentos de Administración de la gobernación de Río Negro y prensa nacional y regional.

## 2. El juego de la exclusión y la inclusión. El yrigoyenismo y los territorios nacionales

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 la creación del representante 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>. La percepción

---

<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 Nacional de 1914 demostraron que La Pampa ya tenía la cifra necesaria para

homogeneizante del sector dirigente basada en la minoridad e incapacidad de la población de estos espacios, justificó lo que hemos denominado “republicanismo tutelado” (Martha Ruffini, 2006) así como la fuerte sujeción al orden gubernativo nacional.<sup>4</sup>

Estas argumentaciones, esgrimida 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.

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. (Saül 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 reinscripción o integración o por el contrario, el sostenimiento de la exclusión .

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 (Guillermo O’Donnell, 2004)

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

---

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 forjación de su conciencia cívica como paso previo a ser incorporados a la Nación como provincias autónomas..

en los derechos, ciudadanos de la Nación y habitantes de los territorios. Tener clara esta dualidad nos puede ayudar a distinguir analíticamente hacia donde se orientó la reparación radical e interpretar cual fue la apuesta democrática del gobierno .

Obviamente diferentes actores dieron cuenta de esta dualidad .Aunque con matices , 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 viraron 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>

Al encarar el análisis de los derechos políticos, el rol del Estado adquiere una entidad singular: los derechos políticos se ejercen dentro del Estado *qua* sistema legal, y se delimitan los portadores de derechos y obligaciones. El Estado resulta así el decisor fundamental a la hora de seleccionar quienes, cómo y por qué gozan de derechos políticos, o sea definir los bordes y 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 esta ponencia.

Veamos entonces como operan las nociones de inclusión y exclusión dentro del ideario radical. Por una 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 dejar fuera 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

---

<sup>5</sup> Obviamente en cada territorio las demandas por una mayor autonomía política fueron diferenciadas .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 ingerencia de fuerzas políticas y partidarias nacionales .Creemos que es difícil buscar un patrón común para las demandas, que fueron particulares a cada territorio y presentaron diferentes grados de intensidad y alcance . 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 .



pretensión movimientista , al ser aplicada a partir de 1916, no consideró suficientemente que los actores del pasado estaban aun 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 republica 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”(Tulio Halperín 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 (Daniel García Delgado, 1989; Gerardo Aboy Carlés, 2001) planteando una cesura histórica 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, genera una identificación que neutraliza 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” .

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. 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 .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*

---

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

*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>. .*

Yrigoyen se centró 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>

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 mas 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 a partir de la presidencia de Marcelo T.De Alvear (1922-1928).

---

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

<sup>8</sup> República Argentina. Congreso Nacional. Cámara de Senadores .*Diario de Sesiones* (en adelante CS-DS). Año de 1920, Tomo I. Sesiones ordinarias del 18 de mayo al 30 de septiembre de 1920. Sesión del 14 de mayo de 1920, pp. 9-10; CS-DS, año de 1922, sesiones ordinarias y extraordinarias del 26 de abril de 1922 al 26 de abril de 1923, p. 72.

<sup>9</sup> CS-DS, año de 1922, sesiones ordinarias y extraordinarias 26 de abril de 1922 al 26 de abril de 1923, p. 72.El decreto del 10 de noviembre de 1921que creaba diez cuerpos de gendarmería para los territorios fue el correlato de la necesidad de aumentar la vigilancia y control en estos espacios.

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”.

### 3.La reparación como protagonista del discurso oficial . Administración y gobierno en los territorios entre 1916 y 1922. .

Simultáneamente y desde la faz administrativa, los territorios no quedaron ajenos a la ola moralizadora y restauradora impulsada desde el gobierno nacional. En el mensaje presidencial de 1919 el presidente Yrigoyen sintetizaba así el espíritu de la reforma administrativa: *“Debemos de 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 , 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 que era a la vez director de la escuela Normal de Posadas o el escribiente de la gobernación de Los Andes quien revistaba simultáneamente como bibliotecario o los comisarios de policía encargados también de la estafeta de

---

<sup>10</sup> CS-DS, año de 1919, Tomo I, sesiones ordinarias mayo de 1918 al 30 de septiembre de 1919. Sesión del 16 de mayo de 1919, pp. 10-11.

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 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 (Ana Virginia Persello, 2000), se utilizaron mecanismos que permitieron el acceso a funcionarios de extracción radical, menos capacitados técnicamente y sin trayectoria administrativa previa. Una manera subliminar 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 brindara 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 al reemplazo o 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.

---

<sup>11</sup> Archivo General de la Nación, *Sección Ministerio del Interior*. Expedientes Generales. Año de 1916. Legajo n° 8, Expedientes S-14640 ; Expediente T-14794 y Expediente M-14773 ; legajo N° 49, expediente 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, miércoles 18 de octubre de 1916, p 12, col 2

<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 de 1917, Caja n° 2. Expediente D-260. Circular n° 23 de la Dirección General de Territorios Nacionales (en adelante DGTN) , 17 de marzo de 1917. En Río Negro observamos varias cesantías y suspensiones de comisarios y subcomisarios y en algunos casos jueces de paz. El saldo de la violencia estuvo presente: 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, domingo 15 de julio de 1917, p.9, col 6; “Jefe de Policía de Río Negro. Su fallecimiento”, lunes 16 de julio de 1917, p.8, col 7.

Por ejemplo, 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 y el grado de entusiasmo e involucramiento con la guerra .<sup>14</sup> 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 los agentes consulares acreditados en los territorios y a los extranjeros que desempeñaban cargos en las gobernaciones.<sup>15</sup>

El control ejercido por el gobierno alcanzó el campo de la prensa. 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>16</sup>

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 expresa. Incluso resulta llamativo no hallar en los periódicos del territorio comentarios acerca de esta disposición, por lo que inferimos que no fue aplicada en forma taxativa.

Pero el control no se limitó a restringir lo que circulaba por escrito. 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>17</sup>

---

<sup>14</sup> AHP. *Libro Copiador de Notas reservadas de la Gobernación de Río Negro* . N° 56. 22 de mayo de 1917 al 27 de abril de 1931. Circular N° 37 de la DGTN del 7 de mayo de 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 de marzo de 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 de agosto de 1919, entre otros.

<sup>16</sup> AHP, *Sección Administración de Gobierno*. Año de 1917. Caja n° 1. Expediente D-328. Circular de la DGTN, 20 de enero de 1917.

<sup>17</sup> Cf República Argentina. Ministerio del Interior. *Memoria presentada al Honorable Congreso de la Nación correspondiente a los años de 1919 y 1920*, Tomo I. Buenos Aires, Establecimiento grafico Martino, 1920. Circular del 2 de marzo de 1920 a los gobernadores de provincias y territorios nacionales,

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>18</sup>

El yrigoyenismo buscó diferenciarse con el 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>19</sup> Veamos entonces que 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, vinculadas 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>20</sup> se otorgó a los gobernadores de los territorios la atribución de nombramiento de vacantes provisionales 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>21</sup>

Con similar intención, se facultó al gobernador para el nombramiento directo de comisionados municipales, que estaban encargados de convocar a elecciones

---

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>18</sup> Hemos desarrollado esta cuestión en Ruffini, Martha (2007). *La pervivencia* .. op.cit; capítulos V y VI.

<sup>19</sup> BO, año de 1919, Boletín N° 7565, jueves 1° de mayo de 1919. Decreto del Poder Ejecutivo del 31 de marzo de 1919, p 1.

<sup>20</sup> La Dirección de Territorios Nacionales era un organismo dependiente 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>21</sup> República Argentina. *Boletín Oficial de la Nación* (en adelante BO). Año de 1917, Boletín N° 7000, martes 5 de junio de 1917. Decreto del Poder Ejecutivo del 30 de abril de 1917, p 75; BO, año de 1919, Boletín N° 7480, sábado 25 de enero de 1919. Resolución del Ministerio del Interior del 20 de enero de 1919, p. 508.

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 reiteradamente 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>22</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 subsana 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>23</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.

---

<sup>22</sup> 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, 1927. Tomo I, Decreto del 22 de diciembre de 1919, pp. 254-255.

<sup>23</sup> BO, año de 1919, Boletín N° 7570, miércoles 7 de mayo de 1919. Decreto del Poder Ejecutivo del 24 de abril de 1919, p.141.

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 inefectividad 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>

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 apela 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.

---

<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> BO, año de 1917, Boletín N° 7053, miércoles 1° de agosto de 1917, resolución ministerial del 27 de julio de 1917, pp.1-2; AHP, *Sección Administración de Gobierno*, año de 1920, Caja n° 4, Expediente H-2838, nota del Ministerio de Hacienda, 25 de junio de 1920.

<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, Tomo II, pp. 11-21.



#### 4. En Río Negro como en las provincias. El gobernador Víctor Molina (h) y el presidente Yrigoyen

La gobernación de Río Negro constituye un espacio privilegiado para el análisis político, dada su condición de zona de antiguo poblamiento y lugar de inicio de la actividad política en el sur, ya que fue en Viedma donde se instaló la primer municipalidad y juzgado de paz patagónico (1879). Asimismo es un territorio que a diferencia de sus similares sureños, presencié tempranamente la creación de municipios y juzgados electivos que en algunos casos como el de Viedma mantuvieron una notable continuidad en su funcionamiento. Desde el prisma de la ciudadanía política en la margen sur del río Negro sus habitantes habían ejercido derechos políticos plenos entre 1854 y 1878<sup>28</sup>, que habían sido restringidos al penetrar el Estado Nacional a través de la creación de la gobernación de la Patagonia (1878-1884).

. 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 mínima y no lograba subsanar la inoperancia de un cargo pensado para ser manejado desde Buenos Aires. Esta sensación común se hizo expresa al suscitarse un incidente con el nuevo gobernador Víctor Molina (h).

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 Choel).

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

---

<sup>28</sup> Toda la Patagonia dependió jurisdiccionalmente de la provincia de Buenos Aires entre 1820 y 1878, soberanía que fue ratificada en su constitución provincial de 1854. Obviamente era un dominio más nominal que real y se ejerció efectivamente hasta la margen sur de Río Negro, separada por el río de la localidad de Carmen de Patagones, límite sur histórico y actual de la provincia bonaerense.

Molina.<sup>29</sup> 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>30</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 .

La situación estalló al arribar a Viedma el secretario titular Palasciano.El Jefe de Policía Federico Spurr aprovechó para desconocer a Campana, quien lo suspendió con anuencia del gobernador que se hallaba en Buenos Aires. Ante esta situación, Spurr lideró la ocupación del edificio de la gobernación 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>31</sup> Como se observa primó la voluntad presidencial y Palasciano quedó en su puesto hasta 1922 en que se jubiló.

## 5. El poder, la prensa y los derechos políticos en Río Negro

---

<sup>29</sup> El secretario Carlos Evrat, nombrado desde 1914, había dimitido con la asunción de Víctor Molina (h) .

<sup>30</sup> “Procedimientos censurables”, *Río Negro* , General Roca , 9/12/1920, p.3, col 1-2 .

<sup>31</sup> AHP, Sección Administración de Gobierno, año de 1920, caja nº 6, Expediente J-5381, 24 /12/1920 y Expediente G-3162 del 10/12/1920.Los comentarios periodísticos pueden verse en: “Incidencia lamentable”, *La Nueva Era*,5/12/1920, p. 4, col 2-3; “El conflicto de la gobernación”, 19/12/1920, p. 2, col 2-4; “Asuntos de Viedma” *Río Negro*, 16/12/1920, p.3. En el mismo decreto de traslado de Spurr, Orfilio Campana fue nombrado comisario de policía.

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 expectativa territorial 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 del territorio. 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 coercitiva hasta entonces dominante 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.

La prensa regional fue la que más fielmente recogió esta percepción que pudimos extraer del análisis del discurso oficial. Como se ha estudiado, la prensa escrita constituyó en los territorios del sur una avanzada civilizatoria y escuela de difusión de principios cívico-republicanos para la población<sup>32</sup>. En el caso rionegrino, 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, y parafraseando a Héctor Borrat, ambos periódicos se constituyen como actores políticos relevantes. 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>33</sup>

---

<sup>32</sup> Prislei, Leticia (2001) *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera nordpatagónica 1884-1946*. Buenos Aires, Entrepasados/ Prometeo Libros. Sobre las repercusiones periodísticas del cambio de gobierno Cf. *Río Negro*, General Roca, “Transmisión del mando”, 12/10/1916, p.1,col 1; “Reflexiones” 19/10/1916, p. 1, col “Radicales de última hora”, 1/2/1917, p.1,col 2; *La Nueva Era*, Viedma, “La fórmula presidencial”, 1/1/1916, p. 2 ;col 3 “La jornada electoral de hoy” 2/4/1916, p 2, col 3, entre otros.

<sup>33</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 multimédios 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 Fernando Rajneri, después de un fugaz paso por las filas

Las primeras medidas tomadas por el gobierno y vinculadas con la restauración del orden administrativo fueron bien recibidas por la prensa. La intención del gobierno de reordenar y moralizar la administración estuvo acompañada de comentarios favorables por parte de los periódicos, quienes vislumbraban 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 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>34</sup>

El periódico *La Nueva Era* en cambio, no se manifestó tan entusiastamente 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>35</sup>

Empero, a sólo dos años de iniciado el gobierno, es la misma prensa territorial la que no ahorra críticas contra el presidente Yrigoyen, fundadas 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 aunque 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>36</sup>

Tanto *La Nueva Era* como *Río Negro* convergen en el principio de gradualidad para la autonomía política y en la idea de 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 por la legislatura,

---

radicales, participaba en el Partido Socialista. En cambio Mario Matteucci militaba en el conservadurismo bonaerense y ese fue el sesgo que atravesó su periódico a partir de golpe militar de 1930.

<sup>34</sup> “Administración de Tierras y Colonias”, *Río Negro*, 5/4/1917, p.1, col 1; ver también “Consecuencias del desequilibrio”, 28/9/1916, p. 1;

<sup>35</sup> Cf. *La Nueva Era*, 19/11/1916, p. 2; 14/1/1917, p. 2 y 29/4/1917, p. 2, entre otros.

<sup>36</sup> “Los territorios nacionales” *La Nueva Era*, 7/7/1918, p 1, col 6; “Elecciones nacionales”, *Río Negro*, 11/3/1920, p. 1, col 4; similares expresiones en *Río Negro*, 3/1/1918, p.1; 6/2/1919, p. 3; 7/8/1919, p.1; 24/3/1921, p.3; *La Nueva Era*, 24/8/1919, p. 1 y 13/6/1920, p. 3 entre otros.

ya que la prensa solía hacerse eco de las prevenciones de los legisladores nacionales al respecto.<sup>37</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 por eso la demanda sostenida. Cuando la prensa advirtió que el juego discursivo del gobierno no se traducían 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* volcara la carga simbólica de la representación y legitimidad política.

Pero ambos medios 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>38</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 práctica habitual de permitir que el jefe de Policía quede a cargo de la gobernación ante la ausencia conjunta del gobernador y su secretario, situación que era frecuente y que motivaba que la jefatura de policía incluyera en sí naturalmente el ejercicio del gobierno territorial..

A modo de conclusión

Evidentemente 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

---

<sup>37</sup> *La Nueva Era*, 25/3/1917, p.1; 4/11/1917, p.2; *Río Negro*, 26/8/1920, p. 1 y 30/9/1920, p. 1, entre otros.

<sup>38</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.

los bordes del sistema, fundamentalmente los habitantes de los territorios nacionales, 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 en tanto capacidad de elegir y ser elegido, 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 propios 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 y ofreciendo 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

### A. Fuentes Primarias

AGN. Sección Documentos Escritos. *Ministerio del Interior.-Expedientes Generales* (varios legajos)

AHP. *Sección Administración de Gobierno*. Años 1916-1922.

AHP. *Libro Copiador de Notas reservadas de la gobernación de Río Negro n° 56*, 22 de mayo de 1917 al 27 de abril de 1931.

Congreso Nacional. *Diarios de Sesiones*. 1916-1922

*La Prensa*, Buenos Aires, 1916-1922.

*La Nación*, Buenos Aires, 1916-1922.

*La Nueva Era*, Carmen de Patagones y Viedma, 1916-1922.

*Río Negro*, General Roca, 1916-1922

República Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 1916-1922.

República Argentina. Ministerio del Interior. *Memorias* 1916-1922.

### B. Bibliografía actualizada

Aboy Carlés, Gerardo (2001). "El ágora turbia. Reflexiones sobre populismo y ciudadanía en la Argentina". Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comp.). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós; pp. 383-393.

Ansaldi, Waldo (2000). "La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático". Falcón, Ricardo (dir.). *Democracia, conflicto social y renovación de ideas 1916-1930*. Nueva Historia Argentina Tomo VI. Buenos Aires, Sudamericana; pp., 27-47.

Ansaldi, Waldo (1995). "Profetas de cambios terribles. Acerca de la debilidad de la democracia argentina 1912-1945". Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José Cesar (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, 15 al 18 de noviembre del 2005. Versión en CD Room.

Delamata, Gabriela y Aboy Carlés, Gerardo (2001). "El Yrigoyenismo: inicio de una tradición". *Revista Sociedad* n° 17/18. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, junio del 2001; 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", *Revista Entrepasados* N° 9. Revista de Historia., año V, fines de 1995; pp. 7-26.

García Delgado, Daniel (1989). "La conquista de la libertad política. (El modelo yrigoyenista)" *Raíces cuestionadas: la tradición popular y la democracia*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca política argentina N° 245; pp. 76-112.

Halperín Donghi, Tulio (1994). *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires, Ariel.

Halperín Donghi, Tulio (2000). *Vida y muerte de la República Verdadera*. Buenos Aires, Biblioteca del pensamiento argentino IV, Ariel.

Karsz, Saül (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", *Revista E-I@tina* N° 6. Revista electrónica de Estudios Latinoamericanos, Vol 2, enero-marzo del 2004. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Docencia e Investigaciones Socio-históricas de América Latina (UDISHAL), pp.27-47.

Leoni, María Silvia (2001). "Territorios Nacionales", *Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Planeta, Tomo VIII, pp. 43-76.

Lopez, 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, 15 al 18 de noviembre del 2005. Versión en CD Room.

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". *Sociohistórica* N° 8. Cuadernos del CISH. Centro de Investigaciones Sociohistóricas. Segundo semestre del 2000. Universidad Nacional de La



Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la educación. La Plata, ediciones Al Margen, pp. 121-152.

Persello, Ana Virginia (2004) . *El gobierno radical .Gobierno y oposición 1916-1943*. Buenos Aires, siglo XXI.

Romero, Luis Alberto (2004). *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Serie Cuadernos Universitarios.

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” *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL)*, Volumen 17, N° 2, julio-diciembre del 2006. Universidad de Tel Aviv, Facultad de Humanidades, Escuela de Historia, Instituto de Historia y Cultura de América Latina; 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 Universidad Nacional de Quilmes, en prensa.

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, organizadas por la Universidad Nacional del Comahue y realizadas en General Roca del 2 al 4 de noviembre del 2006. Versión en CD Room

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.