

FORTALECER EL ESTADO Y UNIFICAR EL TERRITORIO. ORGANIZACIÓN Y GOBIERNO DEL TERRITORIO NACIONAL DE LA PAMPA, ARGENTINA A FINES DEL SIGLO XIX

Marisa Moroni

Escuela de Estudios Hispanoamericanos-CSIC

RESUMEN: La incursión del ejército nacional en las tierras de la frontera interior a fines del siglo XIX, dio lugar a estados intermedios denominados Territorios Nacionales. En este artículo se analizan las dificultades para establecer un sistema de gobierno en los espacios extra-provinciales durante la etapa de consolidación del Estado argentino. El estudio desde un área denominada marginal, permite advertir las dificultades del Estado para fortalecer su presencia en éstas regiones. Nos referimos específicamente al Territorio Nacional de la Pampa, incorporado legal y políticamente al conjunto nacional en el año 1884 con la sanción de la ley orgánica 1532.

PALABRAS CLAVE: Argentina, frontera, Territorios Nacionales, Estado.

ABSTRACT: The incursion at the end of XIX century of the Argentinian national army in the lands of the inside frontiers of the country promoted the creation of the thereafter called Territorios Nacionales. In this paper, I analyze the difficulties of to establish a government system in this extra-provincial areas during the period of consolidation of the Argentinian State. The study of a area considered marginal, such as the Territorio Nacional de La Pampa which was incorporated to the national scheme in 1884 by the law 1532, allows to put on relevance the difficulties of the State to reinforce its presence in these regions.

KEY WORDS: Argentina, frontier, Territorios Nacionales, State.

La etapa de consolidación del Estado en Argentina atravesó por importantes cambios económicos y sociales producto de la incorporación al conjunto nacional de las tierras de la frontera interior, de su puesta en producción y del

posterior repoblamiento (Auza, 1980: 61-91; Guerín, 1980: 451-465; Colombato, 1995). Este clima de profundas transformaciones estuvo acompañado por un planteamiento general sobre el tipo de intervención política que se adoptaría en los nuevos espacios extra-provinciales denominados Territorios Nacionales (Teruel, 1998: 155-175; Lois, 2004).

Después de considerar algunos modelos de organización estatal aplicados en otros países de referencia, se implementó un tipo de ordenamiento político-social que otorgaba la representación política en dos fases sucesivas y graduales. La primera etapa se caracterizó por la centralización en todas las esferas de poder territorial y la siguiente por una mayor apertura o descentralización que culminaría con la autonomía provincial.

En este artículo examinamos las fuerzas contradictorias presentes en la política de organización y gobierno de los territorios de frontera durante el período de consolidación estatal en Argentina. Concretamente, examinamos las dificultades para fortalecer el papel y la presencia del Estado en los Territorios Nacionales sin descuidar la mediación, negociación o resistencia que los sectores locales imprimieron a lo ideado desde las esferas de poder nacional. La capacidad estatal para concretar una intervención efectiva e inmediata en los Territorios Nacionales quedó anulada por la escasez estructural de recursos para intervenir y neutralizar los efectos negativos de la encrucijada que significaba transformar a las regiones fronterizas en una zona de *progreso y civilización*. Existieron múltiples condicionantes que impidieron acortar la brecha que existió entre lo proyectado por la *intelligentsia* nacional y la realidad territorial. La distancia que separaba a los Territorios de la Capital federal, la ausencia de un marco jurídico-legal a tono con las necesidades de la “nueva” sociedad, y la escasez económica y de personal idóneo para encaminar el proceso de institucionalización, fueron algunos de los factores que impidieron al Estado argentino penetrar en la sociedad fronteriza y *territorializar* las relaciones sociales desde el centro.

En este artículo, nos referiremos específicamente a uno de los nueve espacios extra-provinciales que se formalizaron después de la nacionalización de las tierras de frontera en Argentina. Se trata del Territorio Nacional de la Pampa, incorporado legal y políticamente al conjunto nacional en el año 1884 con la sanción de la ley orgánica 1532.

El ordenamiento político de la nueva sociedad

Durante la segunda mitad del siglo XIX y al tiempo que se definía la organización y gobierno de los Territorios Nacionales, la élite dirigente estaba inmersa en un debate mayor que intentaba definir el papel y las funciones del régimen municipal en el resto del país. La controversia provenía de la primera mitad del siglo y surgía actualizada cuestionando la dicotomía centralización-descentralización

del poder¹. Los resultados del debate influyeron directamente en el caso de los Territorios Nacionales pues la conveniencia de uno u otro modelo condicionarían el desarrollo político de la sociedad que se estaba conformando al otro lado de la línea de fortines bonaerense.

Los espacios extra-provinciales se presentaban ante los ojos de los gobernantes como el ámbito propicio donde aplicar los programas políticos destinados a la homogenización de la sociedad y a la expansión del alcance y la dimensión del poder estatal. Los discursos de los actores vinculados en el debate de la centralización/descentralización recorrieron dos líneas argumentales claramente diferenciadas. La primera, alegaba la necesidad de descentralizar algunas instancias de poder local basándose en los postulados que consideraban a la familia o a la pequeña comuna como el origen del Estado. Desde esta perspectiva, la descentralización aparecía como un derecho natural y por tanto, el carácter de autoridad de las instituciones locales y del propio Estado adquiriría un sentido necesario y desigual posicionándose lejos de una democratización del sistema político argentino. La segunda argumentación refería a una concepción estatista que conllevaba una racionalización de la sociedad. Entre el Estado y la sociedad civil no existía lugar para entidades intermedias. En su lugar sería posible una concentración del poder en nombre de la unidad que reafirmaba la indivisibilidad del poder estatal que desplazaba hacia su órbita numerosas actividades, cuestiones y disputas.

En este clima de ideas, los defensores del centralismo ganaban terreno y lo promocionaban como el sistema de gobierno idóneo para los territorios de frontera. Otros sectores eran partidarios de una fórmula intermedia en la que el Estado delegaba algunas funciones e instancias de poder prefigurando un tipo de relación que incluía la descentralización de una parte de ese poder. Finalmente, se adoptó un tipo de ordenamiento político que incluía dos fases sucesivas. La primera se caracterizaba por la centralización del poder territorial, seguida por una segunda etapa de mayor apertura o descentralización que debía terminar con la obtención de la autonomía política. Aunque, en la práctica la autoadministración² sólo fue posible después de más de cinco décadas de la creación de los Territorios Nacionales (Favaro y Arias Buccarelli, 1995: 7-26).

1. Los argumentos que los legisladores discutían al momento de reformular el rol de las instituciones locales y la posibilidad de centralizar o no la relación con el Estado respondían al modelo *clásico-aristotélico* y al *contractualista* o *iusnaturalista*. El primero de ellos parte de una concepción histórico-sociológica del Estado, en la que mediante una evolución natural se van superando etapas hasta llegar a la sociedad más perfecta: el Estado y que es visto como la finalización natural y necesaria de la asociación de familias, aldeas y ciudades. El modelo *iusnaturalista* utiliza un método racional y demostrativo, donde el origen estatal responde a un pacto acordado entre individuos libres e iguales quienes acordaban su sometimiento a una autoridad común. El estado de derecho establece la supremacía de la ley por sobre la del derecho consuetudinario avalado por el poder tradicional (Ternavasio, 1991; De Privitello, 2003).

2. Por autoadministración entendemos la capacidad de los diferentes grupos de interés locales para encontrar los mecanismos que eviten el desorden en el gobierno, en la justicia o en las finanzas.

En la primera fase centralizadora, el Estado argentino se proclamaba como el legítimo protector y potencial creador de una *moral comunitaria*³ identificada con los agentes llegados desde otros ámbitos geográficos para encaminar el proceso de institucionalización. En esta etapa se marginaba a los residentes territoriales del control del poder local y de la representación política a nivel nacional.

La élite dirigente asumía que la población que llegaba para repoblar los espacios extra-provinciales no estaba preparada para ejercer el papel que les estaba asignado en el nuevo sistema representativo. Promovía una imagen de minoridad e inexperiencia para la vida cívica que impedía a los habitantes de los Territorios gozar de los mismos derechos que el resto de los argentinos residentes en las provincias. Estas restricciones por capacidad y por residencia nunca fueron plasmadas en una legislación efectiva, aunque sí marcaron una diferencia entre los habitantes de la sociedad de frontera y los de las provincias (Sábato, 1995: 107-142; Ansaldi, 1999: 155-199).

Al tiempo que la representación política en los Territorios Nacionales estaba sujeta a una serie de mecanismos de control y dominio estatal, se promovieron una serie de acciones destinadas a la creación de instituciones sociales, escuelas, patronatos, y políticas públicas para fortalecer la presencia del Estado, acelerar el repoblamiento y promover la modernización de la nueva sociedad. Aunque en algunos casos el Estado no llegaba para asistir a una sociedad en formación e inculcarle los “ideales ciudadanos”. La incapacidad y el retraso con que la administración estatal asumió la gestión de los Territorios, facilitó la movilización de intereses particulares dispuestos a afrontar todo tipo de retos. Por ejemplo, en el Territorio de la Pampa fueron las sociedades de vecinos que alarmadas por la escasez de centros de formación educativa tomaron la delantera en materia de creación de centros escolares para “transformar la Pampa en un ciudadano y para que asimile la vida civilizada y el progreso”⁴.

Tampoco faltaron las iniciativas mixtas en las que los gobernadores invocando su potestad para legislar sobre “cuestiones internas” promovían la creación de hogares de huérfanos, hospitales y escuelas. Este es el caso del mandatario pampeano que informaba a la cartera de Interior sus intenciones de fomentar la educación básica pues:

“El aumento siempre creciente de la población, hace necesario que en los departamentos que no cuenten con el suficiente número de escuelas para que concurren los analfabetos tanto niñas como adultos la creación de estas en los centros urbanos y rurales [...] el Gobernador decreta que en cada departamento se creará una comisión que se denominará “de Fomento”

3. En otras áreas de América donde se instrumentó la territorialización en forma nacional de las regiones fronterizas las élites gobernantes utilizaron argumentos relacionados con la necesidad de moralizar e inculcarle valores ciudadanos a los que llegaban para repoblar estas regiones (Nugent, 1994: 333-369).

4. Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, (AHP), Diario *La Capital*, Santa Rosa, 25 de agosto de 1909.

compuesta por cinco miembros, la que se encargará de correr en todo lo necesario para la creación y administración de las escuelas a fundarse y que será presidida por el juez de paz⁵.

Los depositarios del poder local, tanto los que residían permanentemente en el Territorio como los enviados desde la Capital federal, actuaban como representantes del Estado en la sociedad territorial. La mayoría de estos agentes acumulaban un volumen de recursos mucho mayor al que podrían haber captado en las provincias fundacionales⁶. Esta situación desigual en el acceso a los espacios de poder territorial fue denunciada por los colonizadores desde el inicio del proceso de institucionalización. Algunos reclamos fueron expuestos con una cuidada prosa y argumentación en la que no faltaban manifestaciones que la propia dirigencia nacional utilizaba en los debates parlamentarios nacionales. En este sentido, bajo el titular “La Pampa Provincia” el editor de un periódico pampeano afirmaba:

“La Pampa Central se siente ya con fuerzas para afrontar los grandes y sagrados deberes que le impondrán su ingreso al goce pleno de los derechos políticos de cada uno de los estados componentes de la confraternidad argentina; la Pampa se conoce ya mayor de edad con peculio propio y abundante, atesorado no sin labor y sin sacrificios penosos, y ve la comunidad de sus intereses con los de las provincias limítrofes, especialmente con la de Buenos Aires, cuyas tierras se confunden con las suyas, cuyas principales industrias son únicas, cuyos movimientos políticos trascienden, y aún porque no decirlo, hallan savia a veces y elementos, en la grande extensión de Pampa que la bordea⁷.”

En la primera etapa de centralización existió una especie de predominio cultural de los representantes del poder estatal en el Territorio. Actuaban como *bisagra* entre el ámbito territorial y el nacional. Ello definía los límites políticos y sociales y estructuraba las relaciones de liderazgo y subordinación de una parte de la población sobre la otra. A pesar de ello, los agentes estatales encargados de moralizar y estimular la conciencia cívica de los gobernados no lograron mantener un dominio efectivo sobre una población heterogénea y móvil que comenzaban a percibir la protección estatal como un fuerte impedimento para alcanzar un *sentido común de ciudadanía* (Mann, 2004: 179). Al respecto, en el año 1897 desde un periódico de la capital pampeana se reclamaba a las autoridades nacionales la inclusión de la Pampa en “la vida amplia y franca de la Constitución para compartir con los demás estados las responsabilidades y deberes cívicos y para poder entrar en la plenitud del ejercicio de sus derechos como décimo quinto estado confederado⁸.”

Los agentes enviados al Territorio estaban obligados a desplegar un tipo de política de permanente *tira y afloja* para mantener el equilibrio de poder y mode-

5. AHP, Fondo Gobierno, caja 10, 1900-03, 4 de mayo de 1900.

6. Las catorce provincias argentinas fundacionales fueron: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

7. AHP, Diario *La Capital*, General Acha, 21 de marzo de 1897.

8. AHP, “La Pampa Provincia”, Diario *La Capital*, General Acha, 21 de marzo de 1897.

rar el rechazo de los que aspiraban a integrarse en el aparato burocrático local y acusaban a los agentes nacionales del “desprestigio en que está el principio de autoridad, tanto por la falta de apoyo que los encargados de ejercerla hallaban, como por la falta de preparación de los empleados que enviaban a los Territorios”⁹. Por otra parte, la dirigencia designada para encaminar el ordenamiento político-institucional tampoco poseía la capacidad de controlar y abarcar todas las funciones estatales y era moneda corriente sufrir el aislamiento y la incomunicación con el nexo nacional.

La segunda fase de distribución del poder suponía un proceso gradual, aunque restringido de adquisición de derechos políticos que consistían básicamente en la posibilidad de elegir autoridades comunales. El Juzgado de Paz y el Concejo municipal fueron las dos instituciones beneficiadas por esta etapa. El Estado dejaba de ser el “protector” para representar un poder estrictamente coercitivo que negaba derechos políticos a una parte de los argentinos. Además, la infraestructura destinada a los Territorios Nacionales en ningún caso garantizaba los recursos necesarios para movilizar y promover el desarrollo local. De esta forma, los poderosos locales terminaban por reemplazar momentáneamente a un Estado que no respondía a las expectativas planteadas en la retórica propagandista que precedió la ampliación de la frontera interior¹⁰.

El ensayo cívico en los municipios suponía el primer paso en la adquisición de la autonomía. La aptitud para autoadministrarse comenzaba a forjarse en el ámbito municipal para ensancharse y perfeccionarse hasta autorizar la participación en la vida política nacional. De acuerdo a los postulados de la élite gobernante la apertura democrática era una consecuencia lógica del impulso inicial que otorgaba la descentralización municipal. De esta forma, los territorianos¹¹ podrían ocuparse de sus propios intereses locales y contaban para ello con el tutelaje estatal, de manera que: “en la escala ascendente en la práctica de las instituciones, el Municipio viene a ser la escuela primaria de la libertad [...] el nivel intelectual se elevaría naturalmente con su frecuente participación en los actos del Municipio” (Carranza, 1905: 290).

La vía propuesta para incrementar la eficiencia y la eficacia del Estado se consolidó en una consigna: descentralización. Aunque ésta sólo adquiriría una valoración positiva si se la pensaba en términos de autonomía municipal, pues si el referente era la relación nación-provincia la imagen que retornaba era la de la anarquía que en la segunda década del siglo XIX había frenado el proceso de unificación nacional (Chiaramonte, 2003: 145-160). Por tanto, era preciso evitar una experiencia similar en los Territorios Nacionales, escenarios de nuevas provincias argentinas. En este sentido, el sistema de gobierno proyectado incluía una gama de matices que procuraba reunir las mejores características de la

9. AHP, *Diario La Capital*, Santa Rosa, 1 de septiembre de 1901.

10. Un análisis comparativo de la incapacidad estatal para controlar su territorio de frontera en el caso mexicano en Weber, 1992: 55-101.

11. Término aceptado para referirse a los habitantes de los Territorios Nacionales.

relación estado-provincias. Al mismo tiempo contenía elementos originales que difícilmente podían aplicarse a la sociedad receptora, fundamentalmente debido a la escasa capacidad estatal para movilizar recursos e inversiones a tan apartadas regiones.

La escasez crónica de recursos generaba un *efecto resistencia* a la forma en que el Estado pretendía administrar las áreas de reciente población. El poder infraestructural estatal era mínimo y no penetraba en la estructura de la sociedad civil. Los recursos económicos no se nacionalizaron y el Estado argentino se mostró indiferente ante los reclamos de los territorianos que exigían el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias previstas para la gestión de los espacios extra-provinciales.

El interés de los legisladores nacionales se concentraba en la inclusión de las nuevas áreas de frontera a la economía mundial a instancias del modelo agro-exportador antes que en la concesión de derechos políticos, civiles y sociales para sus habitantes. Las mayores partidas de gastos estaban destinadas a la construcción de puertos, red ferroviaria y caminos para trasladar la producción a los mercados internacionales o a montar grandes depósitos para mercancía. Además, se implementó un modelo de distribución de la tierra pública que favoreció la concentración de grandes propiedades para la producción extensiva destinada a la exportación (Halperin Donghi, 1980; Hora, 2003: 293-310; Girbal, 2003: 367-395). El esfuerzo estatal se enfocó mayoritariamente a realizar inversiones para enlazar la producción con el mercado. El dinamismo se diluyó a la hora de ensayar medidas tendientes a incluir políticamente los Territorios a la Nación.

Los efectos de la supremacía deliberada en inversiones destinadas a fortalecer los mecanismos para trasladar la producción al mercado, sólo beneficiaban al sector social que capitalizaba el poder económico. Aunque, no por ello actuaban independientemente o desafiando el poder estatal. La mayoría de las veces estos sectores terratenientes instrumentaron estrategias y prácticas para agilizar el proceso de institucionalización y asumieron el papel de mediadores informales entre la esfera nacional y la local para mitigar la débil presencia estatal en los Territorios (Moroni, 2005: 177-191).

Una ley para los Territorios Nacionales

La Constitución nacional en su artículo 67, inciso 14 autorizaba al Congreso para “arreglar definitivamente los límites del Territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”. Por tanto, en ejercicio de la facultad que confería la disposición constitucional los parlamentarios materializaron en una ley los proyectos normativos para los Territorios Nacionales.

El régimen constitucional legal de los Estados Unidos sobre las tierras de frontera y en especial la *Ordinance for the government of the territory of the United States Northwest of the Ohio River* del año 1787 ejercieron gran influencia en

los encargados de redactar una ley similar para el contexto argentino. Algunos sectores afirmaban la conveniencia de repetir “[...] el ejemplo de Norte América en la ley, para mañana continuarlo en sus progresos”¹².

Los responsables del impulso codificador y legislativo reconocían que la sanción de una ley orgánica para los Territorios Nacionales podía ser un aliado que otorgaría mayor racionalidad e igualdad, y a la vez reportaría beneficios al Estado como un eficaz instrumento de control social. En uno de los primeros mensajes presidenciales pronunciados después de la nacionalización de las tierras ya se manifestaba la preocupación por elaborar una ley “[...] inspirada en la previsión de que cada una de esas gobernaciones está destinada a ser un nuevo estado. Será por lo tanto necesario proveer a una adecuada legislación, que los prepare a entrar en la corriente de la vida argentina con sus derechos de provincia” (Mabragaña, 1910: 81).

En el año 1884, después de un año de deliberaciones y con Julio Roca en la presidencia se sancionó la ley 1532 que dividió en nueve Gobernaciones a las tierras incorporadas tras la ofensiva militar de 1879¹³. La ley establecía la obligación de dotar a cada una de las jurisdicciones de instituciones de gobierno, de fijar atribuciones y funciones a los agentes estatales y de establecer el nivel de subordinación con respecto a la superioridad nacional¹⁴.

La ley 1532 ensalzaba el criterio por el cual una pesada trama de poderes y jerarquías ponía en funciones la lógica del poder estatal y obligaba a los funcionarios territoriales a mantener un contacto directo y constante con el Ministerio del Interior. El Estado se instituía en el único garante del proceso político, económico y social para asegurar progresivamente la autonomía política y el consiguiente estatus provincial. Se trataba de moldear una ley orgánica que en manos del poder estatal se convirtiera en un mecanismo eficaz para controlar todas las esferas de la vida de los que llegaban para repoblar las tierras de la frontera interior. Nada debía escaparse de esta especie de *absolutismo legalista* que guiaba los pasos de la dirigencia político nacional encargada del ordenamiento jurídico-legal de los Territorios Nacionales.

La evolución de las instituciones extra-provinciales, el crecimiento demográfico, el adelanto económico, y el *aprendizaje cívico* de los pobladores eran los indicadores que habilitaban a los territorianos a alcanzar el siguiente nivel de

12. Biblioteca del Congreso de la Nación argentina (BCN), “Diario de sesiones de la Cámara de Senadores”, 1884, p.764.

13. Las Gobernaciones que estableció la ley 1532 fueron las de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Formosa, Chaco y Misiones. Biblioteca del Superior Tribunal de Justicia de La Pampa (BSTJ), *Anales de Legislación Argentina*, 1881-1888, La Ley, Buenos Aires.

14. En la presentación de la ley el presidente Roca destacaba que: “La ley de organización de territorios provee lo necesario para su administración pública, hasta que puedan convertirse en nuevas provincias, pero la instalación de todas las autoridades, requiere la división interna y la formación de censos de población. Se han nombrado gobernadores y sus agentes principales; se han aprobado las divisiones de la mayor parte de las gobernaciones y se esperaba la reunión del Honorable Senado y el cumplimiento de los mencionados requisitos legales para establecer los demás funcionarios y completar la organización administrativa” (Mabragaña, 1910: 136).

organización política. El techo en esta marcha hacia la autonomía política era la provincialización y el derecho a poseer un representante con voz y voto en el parlamento nacional. La propia legislación territorial era la que autorizaba el abandono de la condición de estados provisorios o sub-estados para acceder a un régimen jurídico-legal que los igualaba a las provincias.

La ley de Territorios contemplaba la división de los tres poderes siguiendo el sistema representativo federal que señalaba la Constitución nacional. El poder ejecutivo estaba personificado en la figura de un gobernador designado por el presidente de la Nación. Al poder judicial lo integraban los jueces letrados nombrados por el ejecutivo nacional y los jueces de paz. Estos últimos funcionarios poseían dos vías de acceso al cargo; en las localidades con menos de mil habitantes eran escogidos de una terna propuesta por el gobernador y aprobada por el presidente, y en las localidades que superaban el millar de empadronados eran elegidos directamente por los vecinos.

En el caso del poder legislativo, éste se materializaba a través de una legislatura cuando la población total superaba los treinta mil habitantes. Los Concejos municipales se constituían en las localidades con más de mil habitantes tras la formalización de un padrón que se ordenaba cada dos años. El gobierno municipal estaba integrado por cinco miembros de los cuales uno de ellos ejercitaba las funciones ejecutivas y la renovación se efectuaba por mitades cada año. En este sistema de organización proyectado para los Territorios las municipalidades electivas fueron las únicas instituciones representativas que poseían los territorianos y, en efecto, actuaban como “una escuela de gobierno propio en que ejercitar sus aptitudes para la futura autonomía” (Matienzo, 1917: 317).

Superar los ensayos tutelados de autogobierno y el aumento demográfico (más de sesenta mil habitantes) suponía el fin de la condición territorial. Aunque, la injerencia de intereses económicos regionales y la indiferencia de los sectores políticos nacionales retrasaron durante más de cincuenta años el proceso de provincialización previsto por la ley 1532.

Los límites del *tutelaje estatal*

La forma en que se llevó a cabo el proceso de institucionalización y, especialmente, la aplicación de la ley 1532 desató una serie de reclamos que comenzaron a plantear la necesidad de reformas en la política inicial de centralismo¹⁵. La estrategia política de la élite dirigente apuntaba a sustraer los espacios de poder territorial de influencias particularistas para someter el espíritu regional al nacional y así subordinar las máximas fuentes del poder local bajo la supervisión del Estado¹⁶.

15. Las leyes modificatorias más importantes fueron la Ley N° 2.662 de 1889 vinculada a la Justicia Letrada, la Ley N° 2.735 de 1890 sobre las atribuciones de los Consejos Municipales, la Ley N° 810 en 1897 y la 3.575 ambas vinculadas a la Justicia Federal. BSTJ, *Anales de Legislación Argentina*, 1881-1888, La Ley, Buenos Aires.

16. BCN, “Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados”, 1884, p.1.068.

En la práctica, los mecanismos para poner en marcha una estructura administrativa centralizada no se desarrollaron eficientemente. La administración y gobierno de los Territorios Nacionales requería el despliegue de una serie de acciones y obligaciones sin precedentes para promover la asimilación de los preceptos del Estado y las instituciones a las que se incorporarían los que llegaban a una sociedad de frontera.

La escasa coordinación y coherencia entre la instancia territorial y la nacional afectó el carácter de la intervención e impidió utilizar eficientemente la información que brindaban los encargados de vincular a los Territorios con el Estado. Cuanto más fallaba el Estado en activar mecanismos de intervención, más posibilidades adquirían los líderes políticos locales para actuar de forma independiente y quebrar la cadena de subordinación burocrática. Debemos matizar que en la mayoría de los casos no se trataba de un acto fríamente calculado, sino más bien un intercambio de necesidades e intereses entre unos y otros.

En el parlamento nacional la dirigencia intentaba realizar un diagnóstico correcto sobre la clase de intervención necesaria para cada etapa del desarrollo político territorial. Poseían el poder político para acometer la intervención, aunque carecían de los recursos para hacerlo. La maquinaria burocrática en el Territorio Nacional de la Pampa no estaba desarrollada y necesitaría décadas para lograr un nivel burocrático *in situ* capaz de desplegar una adecuada intervención, establecer prioridades, metas y compromisos para gestionar los nuevos espacios. Uno de los principales impedimentos para afianzar la institución judicial fue la escasez de recursos humanos, y esta situación unida a las restricciones presupuestarias, conformaron un delicado panorama que abonaba el terreno para la divergencia de intereses y las tensiones entre autoridades locales y estatales. Ambas no acertaban con la solución adecuada para las necesidades y reclamos territoriales. Así, se fue conformando una red reticular integrada por los personajes influyentes de los pueblos, que no sólo capitalizaban el poder económico sino también el social, y al mismo tiempo, actuaban como benefactores que auxiliaban a la administración en los casos en que no se lograba reunir los fondos necesarios para su funcionamiento, o cuando escaseaban los hombres para asegurar la continuidad de la institución.

Técnicamente el sistema centralizado requería un agente directo del poder central para enlazar por vía jerárquica con el Estado nacional mediante el Ministerio del Interior. En este caso, esta función estaba representada por el gobernador quien aplicaba lo ordenado por el escalón superior para concentrar la administración y reforzar la presencia estatal. En la práctica, los mecanismos de consulta que caracterizaban la organización del sistema de gobierno territorial se convirtieron en un lastre que provocaba constantes reclamos. La parte de la ley referida a las atribuciones de los gobernadores, registraban los mayores desacuerdos y el punto disruptivo estaba en el exiguo papel otorgado a estos funcionarios que la ley 1532 intentaba convertir en simples apéndices del poder estatal.

La dependencia en las decisiones del responsable del ejecutivo pampeano demoraba la resolución de los asuntos de gobierno. Por lo tanto, estos agentes

se veían obligados a eludir las disposiciones legales que limitaban sus funciones al plano administrativo. Los gobernadores designados a partir de 1884, en la primera etapa de organización política pampeana, tuvieron su primer contacto o reconocimiento de la región una vez que arribaban a ella. Era habitual que los recién llegados desconocieran las necesidades y problemas de la sociedad que debían administrar. Una vez designados pasaban meses y hasta años en hacer efectivo su nombramiento, mientras tanto, otros agentes ocupaban provisionalmente su lugar¹⁷.

Los agentes sustitutos acumulaban experiencia y se convertían en personajes indispensables para dirigir el proceso de institucionalización. Rápidamente se autoproclamaban los “hombres de confianza” del gobernador ausente. En algunos casos, estos conocedores de los entresijos de la nueva sociedad fueron los que realmente administraban el Territorio. Desde las tribunas del parlamento nacional algunos se preguntaban “¿qué gestión puede esperarse de un funcionario que carece hasta del elemental derecho de nombrar por sí al empleado más inmediato y sobre el que debe depositar su absoluta confianza: el secretario?” (Linares Quintana, 1940: 1192).

Los recursos económicos y humanos para asumir el compromiso de la nacionalización de los territorios pampeanos no llegaban con la misma rapidez con la que se instalaba la población. No fue sencillo disponer de funcionarios para la administración de justicia, ni autoridades vecinales encargados del adelanto y el bienestar de las comunas, como tampoco lo fue habilitar oficinas para el registro de los nacimientos, el matrimonio y la muerte. Los gobernadores estaban obligados a buscar alternativas y soluciones rápidas y salvar una situación de la que no habían sido advertidos. La práctica de negociar para gobernar con lo justo los convirtió en expertos mediadores entre lo que el Estado nacional brindaba y lo que la administración local demandaba.

Esta capacidad de distribuir poder y recursos que en la mayoría de las situaciones vulneraban las normas y leyes, otorgaba a los agentes locales un poder añadido que el Estado no estaba en condiciones de recortar, pues no podía suplantar la estructura montada desde la dimensión territorial. Entonces, se establecía una relación desigual que generaba un tipo de distribución del poder entre la instancia territorial y la nacional que no era tan dependiente y centralizada como anticipaban y esperaban los mentores de la legislación territorial.

A partir de 1886, se esbozaron algunos cambios destinados a complementar las disposiciones de la ley 1532 y a sintonizar la distribución de recursos de acuerdo a la realidad territorial. Las modificaciones al cuerpo original de la ley incorporaban múltiples artículos aclaratorios que propiciaban interpretaciones yuxtapuestas. Un amplio abanico de posibilidades terminaban por entorpecer el funcionamiento de

17. El primer gobernador de la Pampa que ocupó efectivamente su puesto lo hizo en un poblado en el que tres años antes ya “existían más de 1000 habitantes y un comercio mas o menos fuerte y numeroso [...] y continuamente hay demandas ya de materias civiles, comerciales o criminales”. Carta del juez de policía de General Acha, 25 de abril de 1884. AHP, Fondo Gobierno, caja 1, 1876-1886.

la burocracia territorial. A modo de ejemplo, la prensa pampeana refería: “las leyes no son por lo general deficientes, sino en cuanto no se les da su verdadera interpretación y en este caso lo que es realmente deficiente es su reglamentación que no deslinda claramente las atribuciones de las diversas autoridades que hay en los territorios sumergidos en un caos donde todos quieren mandar”¹⁸.

La incompatibilidad manifiesta que existía entre la ley 1532 y la Constitución nacional rozaba la ilegalidad. La máxima ley del país consagraba en su artículo 1° el sistema representativo federal y las prácticas del gobierno propio para garantizar la libertad civil y política de los argentinos. Siguiendo los dictados de la Constitución los habitantes de los Territorios, como nuevos integrantes de la Nación, poseían idénticos derechos que sus coterráneos. En la práctica la ley territorial los excluía del ejercicio de los derechos políticos y civiles de que gozaban el resto de argentinos y los dejaba en idéntica condición que los inmigrantes que llegaban para repoblar estas regiones.

Un cúmulo de desatinos institucionales que incluían una ley que no abarcaba la problemática territorial y un Estado que se percibía lejano, cercaban a los funcionarios pampeanos y los empujaban a cerrar filas al interior de las comunidades. Especialmente, con aquellos sectores sociales que disponían de poder económico. De este modo, se generaba un sistema de relaciones y contraprestaciones para mitigar la demora del Estado en acudir a su requerimiento. Así se fue formando una espiral de redes de relaciones y de acuerdos locales que facilitaban el acceso a recursos materiales y simbólicos, fundamentales para delimitar quien poseía el poder en estas regiones. Por un lado, estos sectores sociales poderosos económicamente intentaban responder rápidamente a las necesidades propias de una sociedad en formación. Por otra parte, trataban de medir fuerzas en un juego de intereses donde cada sector se autodenominaba responsable del progreso y el adelanto de su comunidad.

En la última década del siglo XIX, los informes de los gobernadores pampeanos reflejaban la necesidad de instrucciones puntuales para encauzar los reclamos de sus habitantes y el desarrollo de los núcleos urbanos que exigían cada vez mayor atención de los poderes públicos. En noviembre de 1885, el gobernador Juan Ayala enviaba una nota al ministro del Interior en la que remitía tres sumarios sobre hechos criminales de los que ignoraba el procedimiento a seguir¹⁹. Mientras llegaba una solución oficial, la sociedad territorial a través de las acciones de sus funcionarios, reelaboraba modelos normatizadores, manuales e instructivos legales para disciplinar y controlar a una población que poseía un alto nivel de movilidad interna debido a las características productivas y a la geografía de la región²⁰. A través de comunicados oficiales

18. AHP, Diario *La Capital*, Santa Rosa, 28 de noviembre de 1898.

19. AHP, Fondo Gobierno, caja 1, 1872-1886, 20 de noviembre de 1885.

20. Carlos Aguirre destaca la importancia del los “intérpretes locales de la ley” para comprender “their social and cultural background, interests, tactics, and political and social networks” (Aguirre, 2000: 10).

y decretos especiales se desplegaba un cierto margen de independencia en las decisiones de los agentes territoriales. Se trataba de una especie de descentralización forzada originada por un proceso de institucionalización sin la infraestructura estatal adecuada y con graves dificultades para completar la maquinaria burocrática local.

Los nombramientos de los agentes para el funcionamiento de la administración pública estaban autorizados por la ley 1532 y el Estado asumía el compromiso de garantizar las partidas presupuestarias necesarias para su funcionamiento. A pesar de ello, fueron habituales los reclamos solicitando el envío de los sueldos retrasados para reintegrar las sumas adelantadas por algunos propietarios de la región. En el año 1901, una carta dirigida al ministro de Justicia reflejaba el retraso que existía en el envío de partidas presupuestarias para el pago de sueldos. Se reclamaba el reembolso de 4 y 16 años de adelantos por parte de los poderes públicos y privados territoriales en dos localidades pampeanas. Práctica que cada vez se hacía más difícil de afrontar:

“esos sueldos se han abonado al juez de paz por cuatro años y medio, desde enero de 1897 a julio de 1901 a razón de 110 pesos mensuales y por dieciséis años al secretario de la gobernación, desde enero de 1885 a julio del corriente a razón de primero 60, después 75 y ahora 100 pesos. [...] no es ellos quienes deben cobrar, sino la municipalidad pedir su reembolso”²¹.

Para paliar los tropiezos de la incipiente organización administrativa desde el ejecutivo nacional se promulgaron una serie de decretos denominados “provisorios” para mitigar las renunciaciones repentinas o la práctica de ausentarse del puesto sin previo aviso. A fines de la década del `90 un decreto nacional habilitaba a los gobernadores territoriales a nombrar jueces de paz suplentes²². La solución que el Estado adoptó para paliar la ausencia de los funcionarios muy pronto comenzó a manifestar las dificultades propias de una decisión improvisada y ejecutada con carácter de urgente sin contar con el presupuesto necesario para solventar los gastos que originaba la iniciativa. De esta forma, comenzaron a sucederse enfrentamientos entre titulares y suplentes en las que se exigía una retribución justa y diferenciada para cada agente²³.

El incremento de la burocracia territorial entorpecía aún más el desarrollo de la administración pública y la distribución del poder entre los agentes territoriales. No existía ningún referente legal para estipular las funciones y atribuciones de los nuevos agentes. Ello propiciaba conflictos entre subalternos que se denunciaban mutuamente por superposición de funciones o abuso en la administración local. Los conflictos eran especialmente frecuentes en el caso de los miembros de la fuerza policial y los de la justicia menor. Cada parte se

21. AHP, Diario *La Capital*, Santa Rosa, 23 de junio de 1901.

22. Quince días después de la notificación oficial, el gobernador pampeano efectuaba por primera vez el nombramiento de jueces de paz suplentes. AHP, Diario *La Capital*, General Acha, 21 de enero 1897.

23. AHP, Informes de Gobernación, 5 de diciembre de 1901.

arrogaba poderes y se restaba otros, la actitud oscilante de los funcionarios encargados de la ley y el orden generaba recelo entre los vecinos y dificultaba la representación de estos dos espacios como ámbitos legítimos de resolución pacífica de conflictos²⁴.

Algunas de las dificultades que hemos analizado están relacionadas con el trato uniforme que el Estado nacional brindaba a los Territorios Nacionales, sin tener en cuenta las notorias desigualdades geográficas, económicas, políticas y sociales que existían entre ellos²⁵. A pesar del consenso entorno a la necesidad de adaptar la legislación vigente a la situación política y social de cada Territorio la constante que prevaleció fue el desconocimiento de lo que ocurría más allá de los antiguos límites fronterizos. Desde el Estado nacional no acertaban a la hora de resolver el clima de desgobierno que comenzaban a denunciar los gobernadores territoriales. Estos culpaban al poder irrestricto que otorgaba la ley 1532 a los municipios electivos en contraposición a las escasas atribuciones previstas para el ejecutivo local. Argumentaban que era preciso modificar el ordenamiento político de los Territorios Nacionales para evitar los abusos que minaban el su gobernabilidad “[...] que suceden a consecuencia de demasiada autonomía [...] que se cortarían que era tan nimia si la autoridad de este gobierno que es de mera vigilancia no fuera tan nimia y por lo menos establecer un control para sus actos [...] de voluntad omnímoda”²⁶.

Los huecos de poder que surgían en el proceso de formación estatal creaban oportunidades de participación y resignificación de las normas y las leyes provenientes del Estado. Los agentes locales capitalizaban esta situación para desplegar estrategias políticas que en ocasiones excedían el propio espacio y se proyectaban al ámbito nacional. Tan pronto como el poder estatal tambaleaba en sus intentos por imponer una regulación moral y política comenzaba

24. En una carta que el comisario de la capital del Territorio pampeano dirigía al gobernador, se denunciaba la actitud del juez de paz capitalino por involucrarse en asuntos inherentes a la fuerza policial: “Debo comunicarle que el señor juez de este departamento se toma atribuciones que no están a su puesto, [...] yo estaba en la campaña después que regresé no me anunció de lo sucedido [...] lo que espero de usted recomiendo que marche en acuerdo conforme cada cual en relación de su puesto y que no haga ejercicios con participación interesada en asuntos que me pertenecen”. AHP, Fondo Gobierno, caja 2, 1887, 31 de enero de 1887.

25. Esta situación fue reconocida por el presidente electo en el año 1893, que anunciaba una reforma legislativa integral especialmente dirigida a contemplar la situación de cada Territorio para diferenciar niveles de progreso y éxito administrativo: “[...] estas secciones del suelo de la República, bases hoy de futuras provincias argentinas, no han alcanzado igual grado de desarrollo y bienestar, débese, a que sus situaciones geográficas, sus tierras y sus elementos de vida, no son análogos. Demasiada extensión en algunos, faltos casi de todos los medios de comunicación y vialidad, poblaciones diseminadas en muchos de ellos, todo esto de consumo, hace que la acción de las leyes que producen el desarrollo moral y material de los pueblos nacientes, no se sienta sino de un modo tardío e incompleto. La reforma de la ley constitutiva de los territorios nacionales se impone, si se quiere que ellos sean, desde luego, elementos de prosperidad y puedan, cuanto antes, aumentar el número de nuestras provincias” (Mabragaña, 1901: 110).

26. AHP, Informes de Gobernación, año 1892.

a desarrollarse un movimiento que podemos denominar contra-hegemónico en el que los territorianos tomaban la iniciativa en la lucha para conseguir la representación propia en el parlamento nacional y la autonomía local.

Las motivaciones iniciales de la élite política argentina muy pronto dejaron a un lado el tema territorial. Los proyectos de gradualismo en la descentralización, de moralización de la población, de un tutelaje en la evolución cívica de los habitantes de los espacios llamado a ser los “futuros gérmenes del progreso nacional” cayeron en el olvido. A partir de 1890, la situación fue irrecuperable debido a las dificultades económicas y políticas que atravesaba el país y que acaparaban toda la atención de los debates ideológicos. El entusiasmo inicial por la nacionalización de los espacios fronterizos se desvaneció inaugurando un ciclo dominado por alzamientos cívicos y conflictos armados que minó las expectativas de progreso ilimitado (Rocchi, 2003: 19-27)²⁷.

El discurso se transformó en el de la austeridad y el esfuerzo. Un nuevo orden de prioridades e intervención estatal afectó profundamente a los Territorios Nacionales. Estos espacios inauguraban el siglo XX con un proceso de institucionalización incompleto, una legislación deficiente y un Estado que aparcaba el proyecto de los espacios extra-provinciales para atender las urgencias de una grave crisis estructural que afectaba la gobernabilidad. En el discurso del período legislativo del año 1892 el presidente adelantaba la mala época que le aguardaba a la futura administración. Por tanto, las prioridades habían dado un brusco giro hacia la recuperación económica:

“La situación azarosa que la fatalidad ha preparado a la Presidencia próxima, impedirá iniciar grandes obras públicas; porque el Tesoro Nacional no lo permite, y la preocupación suprema del Gobierno debe concentrarse a hacer esfuerzos de todo género para recuperar el crédito nacional ante los mercados extranjeros. [...] no hay ciudadano que no se sienta dispuesto a los sacrificios que sean necesarios para reestablecer el crédito nacional”²⁸.

La crisis del '90 emergió como un colapso de la autoridad estatal inaugurando una etapa caracterizada por la marginación y los fallos en la construcción de un proyecto político, social y moral común a todos los integrantes de la nación argentina (Bragoni, 2003: 67-99). La élite gobernante intentaba asignar un nuevo concepto de gobernabilidad para los Territorios Nacionales marcado por la tutela y la protección en todas las esferas de poder local, aunque para ello se requería una disciplina estatal que no fue posible concretar mientras estuvo vigente el proyecto de las sociedades de frontera como laboratorio de preparación para futuras provincias modélicas.

27. Entre 1889 y 1891 el producto bruto interno total cayó un 20 por ciento, el nivel de importaciones se desplomó de 164 a 67 millones de pesos oro y la inmigración neta pasó de 220 mil millones de personas a un saldo negativo de 30 mil ante el retorno masivo de inmigrantes a sus países de origen y la llegada de muy pocos nuevos.

28. Discurso del presidente Juárez Celman en 1892 (Carranza, 1905: 302).

Conclusiones

A modo de síntesis pueden señalarse algunas cuestiones relevantes. A partir de la última década del siglo XIX, el Estado argentino asume la ocupación efectiva de las regiones ubicadas al otro lado de la frontera bonaerense. Con ello se inicia un complejo proceso caracterizado por el ordenamiento y el control político de los denominados Territorios Nacionales, entre los que contamos al de la Pampa.

El tipo de intervención política que se proyectó desde las instancias de poder nacional se caracterizó por un sistema combinado de centralización y descentralización gradual del poder que requería aceitados mecanismos de información, distribución y representación para funcionar de manera eficaz y eficiente. La capacidad del Estado para concretar los objetivos estatales propuestos no fue paralela a la disponibilidad de recursos e infraestructura para la *nueva* sociedad.

En el espacio pampeano la maquinaria burocrática territorial encargada de la coordinación y coherencia con la instancia estatal tardó décadas en consolidarse y el consenso nacional en favor de reformas o modificaciones al sistema político vigente nunca llegó. La consecuencia directa fue la readaptación y negociación constante entre ambas instancias de poder. Desde el Territorio pampeano se implementó un modo particular de actuar en política que se adaptó a la convivencia en una sociedad en formación. Al mismo tiempo, cada nuevo agente estatal intentaba imponer un tipo de gestión que intoxicaba el proceso de institucionalización. En este contexto, la necesidad se convirtió en ventaja. Lo que había sido ideado desde los despachos de los legisladores nacionales, quienes involuntariamente se volvieron presos de su propia retórica, podía convertirse en una parcela de poder que el centralismo intentaba recortar.

La mediación de los *poderosos locales* fue vital para el funcionamiento de las instituciones y la administración territorial. Actuaban como una bisagra entre lo instituido por el Estado y la realidad territorial. En algunos casos la reinterpretación *sui generis* de los agentes locales vulneraba la propia ley 1532 y no siempre estaba dirigida a atenuar las disputas entre pares. El poder de negociación del Estado Nacional era muy bajo respecto a los principales grupos sociales pampeanos que facilitaban, en forma de adelantos, una parte importante de los recursos. La dinámica de formación del Estado en los Territorios Nacionales desde sus orígenes, elevó a determinados grupos sociales a los que, en la mayoría de los casos, *inintencionadamente* se les facilitaron los medios para sus actividades, constituyéndose en los principales obstáculos para la actividad unitaria y eficaz del propio del Estado.

Por tanto, el endeble papel de un Estado lejano y ausente en las políticas, no podía recortar o mediar en tiempo y forma para facilitar la gobernabilidad en los espacios extra-provinciales. La situación empeoró a partir de la crisis económica y política de 1890 que afectó a todo el país y obligó a reorientar las prioridades políticas. Así se inauguró una etapa que relegó a los Territorios Nacionales de la agenda de intervención nacional.

Bibliografía

- AGUIRRE, Carlos (2000). "Tinterillos and Leguleyos: Subaltern Subjects and Legal Intermediaries in Modern Peru". *XXII Meeting of the Latin American Studies Association*, Miami, Florida.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario (1996). "Tendencias en el proceso de conversión de Territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial". *Revista de Historia*, Neuquén, núm. 6, pp. 131-156.
- ANSALDI, Waldo (1999). "Crear el sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina. La reforma electoral de 1912". *Anales*, Göteborg, 2, pp. 155-199.
- AUZA, Tomás (1980). "La ocupación del espacio vacío: de la frontera interior a la frontera exterior. 1876-1910". En: Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (comp.). *La Argentina Del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, pp. 61-91.
- BRAGONI, Beatriz (2003). "Gobierno elector, mercado de influencias y dinámicas políticas provinciales en la crisis política argentina del 90 (Mendoza, 1888-1892)". *Entrepasados*, Buenos Aires, 24-25, pp. 67-99.
- CARRANZA, Neptalí (1905). *Oratoria argentina. Recopilación cronológica de las proclamas, discursos, manifiestos y documentos importantes que llegaron a la historia de su patria. Argentinos célebres, desde el año 1810 hasta 1914*. La Plata: Ed. Sesé y Larrañaga.
- COLOMBATO, Julio (1995). *Trillar era una fiesta. Poblamiento y puesta en producción de La Pampa territorialiana*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2003). "Estado y poder regional: constitución y naturaleza de los poderes regionales". En: Vázquez, Josefina y Miño Grijalva, Manuel (dir.). *Historia General de América Latina. La construcción de las Naciones Latinoamericanas, 1820-1870*. Madrid: Ed. UNESCO/Ed. Trotta, T. VI, pp. 145-160.
- DE PRIVITELLO, Luciano (2003). *Vecinos y ciudadanos. Política y Sociedad en la Buenos Aires de entreguerra*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- DUGUIT, León (1975). *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Heliasta.
- FAVARO Orietta y ARIAS BUCCIARELLI Mario (1995). "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30". *Entrepasados*, Buenos Aires, 9, pp. 7-26.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1983). *Idea de la política y otros escritos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GIRBAL DE BLACHA, Noemí (2003). "Riqueza, poder y control social. Acerca de las estrategias empresariales agrarias en la Argentina (1900-1950)". *Anuario IEHS*, Tandil, 18, pp. 367-395.
- GROSSI, Paolo (2003). *Mitología jurídica de la Modernidad*. Madrid: Trotta.

- GUERÍN, Miguel (1980). "Consecuencias de la conquista en el Territorio Nacional de La Pampa". *Congreso de Historia sobre la Conquista del Desierto*, Academia Nacional de la Historia, T. III, pp. 451-465.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (1980). *Proyecto y construcción de una nación*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- HORA, Roy (2003). "Empresarios rurales y política en la Argentina, 1880-1916". En: Sábato, Hilda y Lettieri, Alberto (comp.). *La vida política en Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires: FCE, pp. 293-310.
- LINARES QUINTANA, Segundo (1940). "El gobierno de los Territorios Nacionales". *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, Buenos Aires, pp. 1169-1197.
- LOIS, Carla (2004). *De desierto ignoto a territorio representado. Cartografía, Estado y Territorio en el Gran Chaco argentino (1866-1916)*. Buenos Aires: Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- MABRAGAÑA, Heraclio (1910). *Los Mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes, 1810-1910*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos.
- MANN, Michael (2004). "La crisis del Estado-Nación en América Latina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 44-174, pp. 179-199.
- MATIENZO, José Nicolás (1917). *El Gobierno Representativo Federal en la República Argentina*. Madrid: Ed. América.
- MORONI, Marisa (2005). "El delicado equilibrio entre la ley y el orden en la etapa de nacionalización de los territorios de frontera. El Territorio Nacional de la Pampa, Argentina". *Revista Complutense de Historia de América*, Madrid, vol. 31, pp. 177-191.
- NUGENT, David (1994). "Building the State, Making the Nation: The bases and limits of the state centralization in "Modern Peru". *American Anthropologist*, vol. 96, núm. 2, pp. 333-369.
- ROCCHI, Fernando (2003). "Introducción". *Entrepasados*, Buenos Aires, 24-25, pp. 19-27.
- SÁBATO, Hilda (1995). "Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880 ¿Sufragio universal sin ciudadanía política? En: Annino, Antonio (coord.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: FCE, pp. 107-142.
- TERNAVASIO, Marcela (1991). *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920)*. Tesis de Maestría, Rosario, FLACSO.
- TERUEL, Ana (1998). "El borde occidental del Chaco argentino: los intentos de integración al Estado-Nación en la segunda mitad del siglo XIX". En: García Jordán, Pilar y Sala i Vila, Nuria (coord.). *La nacio-*

- nalización de la Amazonía*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, pp. 155-175.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1989). *Códigos y Constituciones. 1808-1978*. Madrid: Alianza.
- WEBER, David (1992). *La frontera norte de México, 1821-1846*. Madrid: Mapfre.