

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO  
Instituto de Investigación en Políticas Públicas y  
Gobierno  
Sede Atlántica

Proyecto de Investigación “Estado y Administración pública: génesis, estructura y reforma del aparato institucional del Estado en Río Negro 1955-2003”. Código: 40-C-566 UNRN 2017-2021.

Director: Miguel Angel Franco

***Documento de Investigación***

*“Estado, política y administración en Río Negro: 1955-1983”.*

Director/compilador: Miguel Angel Franco

Autores:

Miguel Angel Franco (Director)

Francisco Camino Vela (Colaborador)

Gabriel Rafart (Colaborador)

Romina J. Marchisio (Colaboradora)

Pablo Tagliani (Colaborador)

Soledad Herrera (Concurrente)

Rubén Angel Suárez (Colaborador)

Viedma, Febrero de 2022

# CAPITULO 1

“Estado, federalismo y centralización en la historia argentina. La conformación del Territorio Nacional de Río Negro”.

Por Miguel Angel Franco.

## Índice

### **1. Breve reseña sobre la formación y consolidación del Estado nacional (1810-1880)**

La década revolucionaria y las autonomías provinciales (primera mitad del siglo XIX). La formación del estado-nación (1853-1880).

### **2. La institucionalización de un “orden estatal oligárquico” (1880-1916).**

Federalismo y centralización. Las fuerzas coercitivas del Estado. Soberanía, orden y control social. La secularización de las relaciones sociales. La educación pública. La inmigración. La salud pública.

### **3. Estado y territorios nacionales. La “otra” organización.**

### **4. La conformación del Territorio Nacional de Río Negro.**

Estructuración político-institucional del Territorio Nacional de Río Negro. La administración de justicia y policía. La administración de tierras y colonia.

## **1. Breve reseña sobre la formación y consolidación del Estado nacional (1810-1880)**

### **La década revolucionaria y las autonomías provinciales (primera mitad del siglo XIX)**

Entre 1810 y 1820, se desenvuelve en América Latina el período que marca el inicio de la disolución de las colonias españolas en territorio americano, en un contexto marcado por la revolución y la guerra; cuando finaliza la segunda década del siglo XIX, los intentos por conformar una unidad política semejante a la heredada del Virreinato rioplatense cayeron en sucesivos fracasos, dando lugar a lo que se denominó la “crisis de 1820”.

Las unidades político-administrativas inauguradas durante las reformas borbónicas de 1776<sup>1</sup> no lograron sobrevivir al proceso revolucionario y se van separando paulatinamente luego de la disolución del Directorio (1819), esa forma de gobierno centralista y unitaria que había nacido durante la Asamblea del año XIII; ello dará lugar al nacimiento de las autonomías provinciales y la conformación de las unidades políticas menores, llamadas provincias.

En 1815, Salta se separa; Tucumán en 1819; Córdoba, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis, Santiago del Estero, Entre Ríos y Catamarca, en 1820; Corrientes en 1821; Jujuy se separa de Salta en 1834. Santa Fé se separa de Buenos Aires en 1815 y Buenos Aires se proclama provincia en 1820 (Chiaramonte, 1991: 27).

Entre 1810 y 1853, este conjunto de “pueblos” mal llamados (si atendemos los términos actuales del concepto) “provincias”, carecían de un texto constitucional y de un aparato estatal permanente que los mantuvieran unidos; lo más que produjo fue una débil confederación sobre la base de pactos y acuerdos realizados entre ellos.

Las Provincias Unidas del Río de la Plata no era más que un proyecto ambicioso proclamado desde el inicio por las elites porteñas ilustradas en la doctrina liberal de la época, defensoras de la soberanía popular, la división de poderes y la libertad de comercio,

---

<sup>1</sup> Las reformas borbónicas iniciadas desde 1776, habían creado en el Virreinato del Río de la Plata tres jurisdicciones política-administrativas: las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán. Las autoridades surgidas del proceso revolucionario, en un intento de suceder al dominio español, crean en 1814, cuatro intendencias: la de Salta -comprende las provincias de Salta, Jujuy y Oran; la de Tucumán -incluye Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero; la de Cuyo - la integran Mendoza, San Juan y San Luis; y la de Córdoba - las provincias de Córdoba y La Rioja-. Para 1815, el triunfo de Artigas incluye la Liga de los pueblos libres que une la Banda Oriental, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba (Chiaramonte, 1991:25-26).

cuyo formato constitucional fue rechazado una y otra vez por las autonomías provinciales hasta 1853.<sup>2</sup>

El conflicto desatado en torno a la forma de gobierno o forma de estado produjo el enfrentamiento político y bélico entre unitarios y federales, una verdadera guerra civil en los territorios rioplatenses durante gran parte del siglo XIX que, con diversos matices e intensidades, puede reconocerse hasta los años 1880.

Tras la caída del gobierno central (Cepeda, 1820), estos territorios “provinciales” comenzaron a constituirse en entidades soberanas, promulgando sus leyes y creando sus propias instituciones de gobierno. Los antiguos cabildos fueron reemplazados por Juntas y Salas de Representantes, con la atribución de nombrar al gobernador y actuar como Poder Legislativo. Entre los años 1820 a 1826 podemos apreciar la existencia de 14 provincias autónomas y, como sostiene Chiaramonte (1991: 28) “[...] hasta la caída de Juan Manuel de Rosas en 1852, la organización estatal quedó reducida al mínimo y la nación continuó constituyendo un enigmático proyecto”.

La historiografía argentina se ha preocupado por entender por qué este fenómeno de disolución de la antigua estructura virreinal cristaliza en unidades de esas dimensiones, de esa naturaleza, como son las “provincias”. Al mismo tiempo, y paradójicamente, se ha cuestionado por qué no desapareció el vínculo entre ellas y qué fue lo que permitió que sobreviva a lo largo del siglo el proyecto de “nación”. A partir de las autonomías provinciales y de las instituciones estatales que de ellas derivaron, se fueron cristalizando en la realidad social rioplatense ciertas modalidades y estilos políticos específicos de la región, conformando una suerte de tradición política singular a toda América Latina. La yuxtaposición de principios institucionales y prácticas políticas (provenientes tanto del antiguo régimen colonial como de las innovaciones liberales que trajo la revolución independentista) es considerada como una forma de particularismo latinoamericano conceptualizado y popularizado como “caudillismo criollo” (Chevalier, 1977; John Lynch, 1993).

---

<sup>2</sup> Los veinte años que median entre la Revolución de Mayo y el Pacto Federal de 1831 se reunieron cuatro asambleas con fines constituyentes (1813; 1816-1819; 1824-1826 y 1828). Sólo dos produjeron textos constitucionales rechazados de inmediato por las provincias debido al carácter unitario y centralista del estado que diseñaban. Antes de 1831 existieron diversos gobiernos centrales: Primera Junta (1810); Junta Grande (1811); Primer Triunvirato (1811-1812); segundo Triunvirato (1812-1814); Directorio (1814-1820); Presidencia (1826-1827); casi todos fueron gobiernos constituidos en Buenos Aires como soluciones provisorias hasta que se reuniera la asamblea Constituyente (Chiaramonte, 1993: 81-82).

Como sostiene Gabriela Tío Vallejo (2002), la revolución trajo la institución de la soberanía popular, el gobierno representativo, la división de poderes y cierto ordenamiento burocrático, aclamado por las doctrinas liberales de aquella época; pero también, la guerra de independencia creó condiciones para que se institucionalicen otras prácticas que se fueron incorporando como novedosos componentes de autoridad y participación.

Algunos autores, como Francois Chevalier (1977) y John Lynch (1993), ven en el “caudillismo” un fenómeno histórico que surge en la coyuntura política latinoamericana de independencia pero que reconocía antecedentes en la sociedad colonial y descansaba fundamentalmente en la existencia de relaciones patrón-cliente y en el establecimiento de lazos de fidelidad y lealtades personales a cambio de seguridad y de determinadas prebendas.

Bajo esta perspectiva, la débil existencia de reglas formales, la competencia política dirimida a través de conflictos armados y una sociedad bipolar de terratenientes y peones entrelazados por relaciones clientelares, dieron lugar al personalismo, que reemplazará a la ley; la violencia se tornará la forma aceptable de dirimir conflictos políticos, manteniendo inalterable la estructura social protegida por el “caudillo”. Luego de la independencia, esta figura se convertirá en jefe militar y guerrero, trasladando el desarrollo de la personalidad y la conducta política del mundo rural o suburbano al mundo urbano, con una fuente de poder apoyada económicamente en el monopolio de la producción o comercialización de ciertos productos agrícolas (Lynch, 1993).

Chiaramonte (1991: 21) plantea que si queremos entender la emergencia de estas prácticas políticas, surgidas luego de la independencia y extendidas durante gran parte de la historia argentina del siglo XIX, se debe mirar con mayor atención la estructura económico social de la época.<sup>3</sup> Además -explica el autor- el dominio del sector mercantil sobre la vida económica colonial, estaba representada por un grupo de mercaderes urbanos que ejercían su hegemonía sobre una economía de pequeños productores, a quienes financiaban los emprendimientos productivos mediante habilitaciones o préstamos a cobrar con las futuras

---

<sup>3</sup> Al respecto el autor afirma que “[...] el rasgo más decisivo desde el punto de vista de la estructura social en lo que respecta a la formación de una nación fue la inexistencia de una clase social dirigente de amplitud nacional ( si miramos los límites de la futura nación) capaz de ser el sujeto histórico de ese proceso. La inexistencia de una nación en el Río de la Plata en la primera mitad del XIX se corresponde con la inexistencia de una clase dirigente interprovincial y la sola existencia de clases o grupos sociales de alcance local” (p. 22).

realizaciones (1991: 28). En esta relación, el comerciante funda una parte sustancial de su ganancia en su posición monopolista, que deriva de su exclusividad en el acceso al mercado, al conocimiento de las condiciones mercantiles de su localidad y de las localidades lejanas y de otros factores emergentes, muchos de ellos de su posición en la estructura social (1991: 32).

El efecto de este proceso será la preeminencia económica y social de las burguesías mercantiles frente a los productores rurales y urbanos y su tendencia a la autonomía política local. El autor continúa afirmando que la relación ciudad –campo se orienta necesariamente hacia el ámbito municipal, dentro del cual el poder político puede intervenir para imponer este tipo de intercambio (1991: 30).

La formación de un Estado provincial, que no solo organice la vida social y económica de cada espacio, sino que además garantice la protección de cada uno de los intereses particulares, será la expresión política institucional que dará lugar al “particularismo provincial”, acompañado de pautas de vida social y política de estilo arcaicos asociados a la ruralización de la vida social y económica.

La conclusión a la que arriba Chiaramonte es que las denominadas “provincias” rioplatenses fueron verdaderos estados independientes y soberanos que, desde el punto de vista institucional, supieron construir sobre los resabios del estados colonial -como las jerarquizaciones estamentales y la supervivencia de la vecindad como categoría política esencial- una estructura rudimentaria pero suficientemente acorde a las funciones requeridas, en especial aquellas vinculadas a la extracción de recursos de la sociedad (fiscalidad) y, sobre todo, a la organización del orden social, apoyada sobre la base de una estructura jurídica heredada de la colonia y un aparato militar construido sobre los remanente de los ejércitos independentistas.

Además, estos Estados lograron implementar un sistema de gobierno y un régimen de dominación que, sobre la figura preponderante del “caudillo”, instrumentaron a partir de formas institucionales como las Juntas, Salas de Representante o Legislaturas, capaces de otorgar representación y legitimación en sintonía con los principios de la soberanía popular (Tío Vallejo, 2002: 282). En los intentos por integrarse a unidades políticas mayores mediante alianzas y pactos, estas provincias, tal como se desprende de los textos

constituyentes que subscribieron, en todo momento re-afirmaron ese carácter soberano e independiente que los caracterizó durante toda la primera mitad del siglo XIX.<sup>4</sup>

Por ello, estas formas institucionales, como así también las prácticas y tradiciones políticas que inauguraron los “estados provinciales autónomos” de ésta época, deben ser vistos más detenidamente en relación a la fuerza considerable que ejercieron sobre los rumbos y las modalidades que adquirieron los sucesos posteriores a 1853, principalmente en lo que se relacionan con la formación del sistema político, el estado y la nación en Argentina.

### **La formación del Estado-nación (1853-1880)**

Nacida del Acuerdo de San Nicolás en 1852, la Confederación Argentina fue el primer intento orgánico por lograr constituir un Estado nacional luego de la derrota del caudillo bonaerense Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros en 1852. Como sostiene Oszlak (1997:45) la formación de un Estado en la Argentina no puede escindirse de su componente de nacionalidad; la experiencia fallida de la Confederación Argentina por integrar un espacio social y económico heterogéneo bajo unidad política e institucional centralizada, debe ser vista a partir de la debilidad que los componentes material y abstracto del estado y la nación presentaban en ese período histórico.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> En 1830, los caudillos “unitarios” de las provincias de San Luis, La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, Tucumán, Córdoba, Salta, y Santiago del Estero firmaron el tratado de Paz, Amistad, y Alianza Ofensiva y Defensiva, llamada la Liga Unitaria o Liga del Interior, que intentaba mantener unidos y con fines estratégicos esos territorios, pero sin renunciar cada una a su soberanía. Esta confederación de estados se mantuvo vigente hasta 1840 y otorgaba al General José María Paz el Supremo Poder Militar, lo cual significaba que todos ellos ponían a disposición de un mando unificado las tropas provinciales de que disponían, así como también su armamento y pertrechos. Para sostener este ejército (que venía a ser un ejército conjunto encargado de la defensa de todo el territorio coaligado) los gobiernos firmantes ponían a disposición de Paz la cuarta parte de sus rentas. El otro intento de conciliar la soberanía e independencia de los Estados provinciales con el propósito de unificación fue el Pacto Federal de 1831, documento que constituiría el fundamento contractual de la llamada Confederación Argentina, hasta el acuerdo de San Nicolás en 1852 e invocado implícitamente en la mención de los “pactos preexistentes” por el Preámbulo de la Constitución de 1853. El Pacto firmado por las provincias de Buenos Aire, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, reconoce la libertad e independencia de cada una de las provincias signatarias y delega en una “Comisión Representativa” la concertación de la paz y la guerra y la organización de la fuerza militar necesaria, es decir, las provincias reservan para sí prácticamente todo el ejercicio de la soberanía con muy escasa delegación de poderes, constituyendo de esta manera una tenue organización confederal hasta 1853 ( Chiaramonte, 1993:91 y ss.)

<sup>5</sup> Oszlak (1997: 45) plantea que el débil fundamento material de nacionalidad, particularmente la ausencia de un verdadero mercado nacional y la amplia heterogeneidad de los intereses económicos regionales ( y muchas veces contrapuestos); la imposibilidad de establecer alianzas políticas estables de las clases dominantes que permitieran formar un sistema de dominación; y la frágil y débil institucionalidad y recursos que presentaban el aparato estatal de la Confederación para extenderlo a todo el territorio, fueron las causas principales que explican la suerte que corrió durante estos años iniciales el intento de formar un Estado nacional.

En efecto, al momento que las catorce provincias acuerdan en San Nicolás integrarse bajo una autoridad centralizada y nacional, la región contaban con al menos tres espacios económicos y productivos bastantes diferentes y mal integrados entre sí (Oszlak, 1997: 49).

La provincia de Buenos Aires delimitará una unidad política y económica muy diferente al resto del territorio, que a mediados del XIX verá incrementado su rol en el mercado internacional como proveedor de bienes pecuarios e importador de productos industrializados. De esta manera lograron confluír los intereses del sector mercantil portuario y de los terratenientes exportadores de la campaña bonaerense, favorecidos por un circuito económico dinámico y un sistema institucional del Estado provincial que garantizaba la estabilidad política interna (Oszlak, 1997: 49).

Para los terratenientes bonaerenses era imprescindible mantener las condiciones de producción de bienes pecuarios a través del control de las fronteras con los indios y desarrollar las vías de comunicación entre el puerto y las unidades productivas (las estancias). En cambio para el sector mercantil-portuario, además del circuito mercantil Buenos Aires – mercado externo, su interés era convertir a todo el territorio en un gran mercado consumidor de las importaciones, para lo cual pretendían integrar todas las regiones a la economía portuaria, bajo un régimen liberal que elimine todas las aduanas interiores y cree un sistema de comunicación y transporte de alcance nacional.

Otro espacio económico diferente era la región mediterránea, constituida por las provincias del norte, oeste y centro (Córdoba, Salta, Jujuy y Tucumán) con sistemas productivos diferentes y grados de desarrollo e integración desiguales. El centro y norte permanecían empobrecidas luego del quiebre del circuito Potosí y la región de Cuyo al oeste, estaba integrada al mercado chileno y mantenía un gran desarrollo de la agricultura. La Rioja y Catamarca, solo participaban marginalmente en estas dos subregiones y se mantenían empobrecidas (Oszlak, 1997: 50). El interior mediterráneo entro en un largo período de estancamiento y su futuro dependía de un sistema institucional que las protegiera de la importación indiscriminada proveniente de Europa.

En un tercer espacio estaban las provincias del litoral fluvial (Entre Ríos, Corrientes y Santa Fé) que participaban activamente del comercio exterior de productos pecuarios, pero el exclusivismo porteño en el manejo de la aduana las privaba del mercado internacional y



de los recursos necesarios para sostener un aparato institucional que organizara el sistema productivo y mantuviera la paz necesaria para el tráfico comercial.

Desde finales de la segunda mitad del siglo XIX la Argentina se insertaba decididamente en el mercado internacional y la demanda de materias primas y alimentos aumentaba de la misma manera que la necesidad de ampliar las fronteras productivas y la incorporación de tierras a un sistema y un modelo basado en la producción de lanas y carnes.

Las potencias industriales europeas, principalmente Inglaterra, marcaban el perfil de la inserción de Argentina en el mercado mundial y los intereses de los sectores socioeconómicos dominantes comenzaron a confluir para dar lugar a la formación de una burguesía nacional, en un proceso social en el que resulta difícil precisar su fecha de inicio.

La incorporación de mayores volúmenes de tierras productiva que aliviara la presión pastoril sobre la llanura bonaerense era crucial para incorporarse exitosamente en ese nuevo mercado internacional. Por ello, la persistencia de la frontera interna entre indígenas y blancos se había convertido en la principal traba a la expansión agropecuaria (Bandieri, 2018: 164).<sup>6</sup>

En ese contexto, el entrerriano Justo José de Urquiza lideró la construcción de la Confederación Argentina para organizar a la nación bajo los postulados liberales. La cada vez más acelerada integración de los intereses económicos y de las fuerzas productivas entre las regiones del litoral fluvial rioplatense y el puerto de Buenos Aires con su extensa campaña, permitía vislumbrar que el componente material de la nacionalidad (la existencia de un mercado de alcance nacional para todas las fuerzas económicas y productivas) y un modelo de desarrollo económico, hacían factible la institucionalización política de un orden social.

El componente ideológico de esa nueva formación social de la burguesía agraria comenzó a definirse alrededor de la idea del “progreso”, concepción dominante del positivismo de aquella época, donde la apuesta principal estaba proyectada sobre un futuro

---

<sup>6</sup> Como sostiene Susana Bandieri “[...] A comienzos de la década de 1870 los territorios pampeanos se encontraban alarmantemente sobre pastoreados por la presencia simultánea de vacunos y ovinos, con una carga mayor que la que su receptividad natural admitía, lo cual indicaba la urgente necesidad de canalizar el excedente ganadero a nuevas tierras marginales. Cabe recordar que el ovino productor de lana, cuya etapa de predominio comenzó en el país alrededor de 1850, había inicialmente provocado un aparente desplazamiento del vacuno de su lugar de preeminencia en la producción ganadera argentina. En este sentido, como es sabido, el vacuno por su rusticidad se adelantó al ovino en los sucesivos corrimientos de la frontera ganadera a las nuevas “tierras ganadas al indio” (2018:165).

que prometía prosperidad y “civilización“ frente a un pasado “bárbaro” y “colonial”. Esta confrontación se expresaría en diferentes planos: en el ideológico, entre civilización y barbarie; en el político, entre unitarios y federales; y en el social, entre minorías ilustradas y masas inorgánicas. La *Constitución* de 1853 fue el fundamento normativo que plasmó el proyecto de la “revolución liberal”, que solo unos años más tarde, a partir de la incorporación dominante de los sectores económicos, políticos, militares e intelectuales de la provincia de Buenos Aires en 1860, podrá iniciar la construcción de un proyecto hegemónico con la consolidación de un modelo agro-exportador y un régimen político oligárquico y excluyente.

Al ritmo de los sucesos políticos y militares del período, esta burguesía dará los primeros pasos para convertirse en la clase política dominante y transformar sus intereses particulares en un interés general y en objeto de acción del Estado en formación. Así la sociedad irá perdiendo competencias y ámbitos de actuación en un proceso de expropiación social<sup>7</sup> sostenido y continuado, donde las políticas estatales serán instrumentos para promover los intereses y valores de esa clase dominante que emergía.

Las alianzas políticas (favorecidas también por vínculos comerciales, familiares, militares e ideológicos) entre el Interior y Buenos Aires comenzaron a hilvanarse en un acelerado proceso donde solo faltaba definir la coalición ganadora; dos instituciones del estado moderno resultaron cruciales para dirimir la situación política: una fuerza militar con capacidad suficiente para detentar el monopolio de la coacción física en todo el territorio comprendido por el conjunto de las provincias argentinas; y un sistema de extracción de recursos de la sociedad que permitiera sostener económicamente no solo a las fuerzas militares, sino además un aparato administrativo generador y ejecutor de reglas y organizaciones para el “orden” económico y el “orden” político-social.

---

<sup>7</sup> La “expropiación social” que realiza el estado de tareas y actividades que eran reservada a la sociedad civil puede ser analizada como un proceso único de “penetración estatal” que supone no solo modalidades represiva-coercitivas por la fuerza de las armas o pactos políticos, sino también supone la creación de una legitimidad estatal mediante una presencia articuladora material e ideológica para afianzar vínculos de solidaridad nacional. Las modalidades, plantea Oszlak (1997) pueden ser: represiva, con una fuerza militar única y distribuida territorialmente para prevenir y sofocar la alteración del orden; cooptativa, para la captación de apoyos a través de alianzas y coaliciones con las clases dominantes y gobiernos provinciales; material, con la presencia del estado nacional en los territorios provinciales de organizaciones destinadas a brindar apoyo mediante obras, servicios y regulaciones esenciales para el progreso económico; e ideológica, con la capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos de nacionalidad tendiente a legitimar el sistema de dominación (101-102).

Las fuerzas militares reclutadas, organizadas y financiadas por los gobiernos provinciales (quienes las necesitaron para defender prerrogativas y privilegios en esas jurisdicciones) nunca pudieron ser sometidas a la autoridad de la Confederación de 1853. Al privarle Buenos Aires de los recursos aduaneros del puerto, Urquiza nunca pudo contar con suficientes rentas nacionales para dismantelar las “Guardias Nacionales” de las provincias y someterlas al gobierno central, sino solo a través de acuerdos interprovinciales que suponía respetar la autonomía y no afectar la estabilidad de los poderes en cada una de ellas (representada por el caudillo local).

Los intensos conflictos entre las provincias y fundamentalmente entre la Confederación y la autónoma Buenos Aires (que la mantuvieron separada en el decenio posterior al Acuerdo de San Nicolás) no solo debe entenderse como un enfrentamiento entre las élites políticas sino también como una incapacidad de la experiencia Confederacionista de institucionalizar los atributos del estado<sup>8</sup> para lograr un orden social, en el que jugaron un rol preponderante las profundas raíces económicas (Oszlak, 1997:53).

La institucionalización de un “orden” no implicaba la restitución a una sociedad que, por las guerras civiles, había perdido pautas de relación y convivencia de estilo tradicional; más bien, el liberalismo triunfante luego de Caseros (más práctico que ideológico) vino a imponer un nuevo marco de organización y funcionamiento social donde el “orden” era la condición indispensable para lograr el “progreso” que marcaría el paso a la “civilización”.

La exclusión de todo aquello que se opusiera a ese proyectado “nuevo orden” se erigía en la tarea primordial del liberalismo criollo de mediados del XIX, fueran estas sociedades indígenas, montoneras o caudillos provincianos. La vía militar (que predominó en la presidencia de Mitre) y la vía política (luego de la Presidencia de Avellaneda), fueron utilizadas alternativamente para contribuir a la homogeneización del Estado y el desarrollo de instituciones estatales de alcance nacional. Las soluciones “políticas” fueron utilizadas con mayor frecuencia a medida que las condiciones económicas y familiares favorecieron,

---

<sup>8</sup> El Estado tiene una serie de potestades o capacidades que lo definen como tal; la conformación de un estado es parte constitutiva de la construcción de una sociedad, ambos se constituyen y se determinan mutuamente, y que el Estado es la constitución de un orden dentro de la sociedad, un tipo particular de orden cuya especificidad depende de varias circunstancias históricas, como el desarrollo de las fuerzas productivas, las relaciones de producción, los recursos naturales disponibles, la estructura de clases que estos definen y la relación de esa sociedad con el exterior. Estos atributos de estatidad son: Externalización de su poder, institucionalización de su autoridad, diferenciación de su control e internalización de una identidad colectiva (Oszlak, 1982; 1997).

para las tendencias conservadoras y liberales del criollismo político argentino, la emergencia de estrategias de cooptación, asimilación, pactos, arreglos y alianzas entre las distintas facciones, dando lugar paulatinamente a la formación de una clase dominante “oligárquica”. Todas las estrategias requerían la urgente puesta en funcionamiento de una “maquinaria estatal” que debía surgir de la sociedad constituida en comunidad política y capaz de institucionalizar un “orden estatal” con capacidad de moldear los “designios” y las “fuerzas” de esa misma nación que se deseaba construir.

La resolución de las variadas y múltiples dicotomías en que se expresaba esa compleja construcción entre Buenos Aires unitario-Interior federal, civilización-barbarie, moderno-colonial, deberá esperar al menos un cuarto de siglo desde aquel sangriento período histórico de definiciones político-militares que se inicia con la Confederación Argentina y que culmina (provisoriamente) en 1880 con la federalización de la ciudad de Buenos Aires.

A partir del Congreso de Santa Fé (1853) y durante el mandato de Urquiza (1854-1860) emerge un Estado nacional dispuesto a instalar la soberanía de un gobierno central y a subordinar a todas las provincias a los preceptos constitucionales. En 1860, con la incorporación de Buenos Aires en la Convención Reformadora y la institucionalización legal de la “intervención federal” comienza un sostenido proceso de reducción de las provincias a la unidad del Estado nacional, sofocando cualquier intento separatista.

La Batalla de Pavón en 1861 cerró el primer tramo de la guerra civil (aunque la fase coercitiva se prolongó durante dos décadas) y abrió un espacio para imponer la autoridad nacional luego de que se instalaran los tres poderes del gobierno federal en la ciudad de Buenos Aires, en la que Bartolomé Mitre fue elegido presidente en 1862. En las presidencias de Mitre (1862-68), Sarmiento (1868-74) y Avellaneda (1874-80), período que comprende para la historiografía oficial las tres presidencias “históricas”, se transformó el territorio del Estado Federal, se incorporaron 400.000 Km cuadrados de tierras en la región de la pampa húmeda, los gastos y las rentas del gobierno se multiplicaron por tres y la intervención federal y el estado de sitio se aplicaron, según Botana (1993: 235), en 27 y 15 ocasiones respectivamente.

En este período se logró debilitar y hacer desaparecer las frecuentes “rebeliones” provinciales aún dominadas por viejos caudillos, imponiendo un “orden” coercitivo y el principio de la integridad territorial, solo posible a partir del control centralizado de un

ejército nacional, profesional y provisto de armas de repetición. La federalización de Buenos Aires, será resuelta junto con la última gran rebelión provincial de 1880 liderada por Carlos Tejedor, insurrecto gobernador de esa provincia y candidato a la presidencia.

A partir de esta fecha ya no hubo en Argentina ejércitos particulares al servicio de una provincia, ni regiones o ciudades capaces de disputar el monopolio de la coacción física al Estado nacional. El viejo estilo confederativo de la Argentina criolla iba cediendo paso a favor del federalismo centralizante -y autoritario- preconizado por liberales (publicistas y doctrinarios) y conservadores pragmáticos de la política Argentina.

Los arreglos, pactos y alianzas que se forjaron durante y luego de este tumultuoso y sangriento período que enfrentó a las provincias con el poder central naciente, nos remite al carácter eminentemente político que implica la conformación del Estado como instancia de organización del poder y del ejercicio de la dominación política en una sociedad. Esta segunda fase, más política que militar, debe contemplarse a partir del complejo proceso de formación de una clase política con vocación hegemónica, tema que -a pesar de los múltiples abordajes- todavía queda pendiente su caracterización (Oszlak, 1997:96).

Como nos advierte Ansaldo (2017:12) la burguesía Argentina fue hecha “a retazos”, donde las regiones, los “partidos”, las clases, las familias y los negocios vinculados a actividades mercantiles y agroexportadoras fueron factores fundamentales para conformar una coalición de fracciones que por origen social provenían de un nutrido grupo de intelectuales y guerrero de la provincia de Buenos Aires y fracciones de la burguesía litoraleña y del interior.

La práctica de la cooptación como complemento de acciones militares de los sectores dominante locales y los gobernadores provinciales durante la presidencia de Mitre (1862-1868) y continuada luego por sus sucesores, a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones que incluyen la distribución de recursos del Estado nacional, se convertirá en una estrategia fundamental para la formación de la clase política Argentina.

Un efecto político de esta estrategia cooptativa será la formación del Partido Liberal como una organización de alcance y fuerza nacional capaz de articular interés, estrategias y lealtades por fuera del uso de la fuerza coactiva. Liderado desde Buenos Aires, los objetivos políticos del Partido Liberal fueron orientados a la unidad nacional bajo una hegemonía porteña que no siempre encontraba adhesión en los poderes locales de las

provincias. Aún así, el Partido Liberal logró que las clases dominantes del interior se integren con los intereses de las elites comerciales y terratenientes de Buenos Aires y compartieran intereses y proyecciones sobre los cambios políticos que la transformación económica de la época estaba introduciendo. Este carácter de “fuerza nacional” del Partido quedó establecido cuando la escisión entre “nacionalista” de Mitre y “autonomista” de Alsina no lograron borrar esa tendencia iniciada años atrás.

En la creación de vínculos políticos interregionales, la clase terrateniente argentina fue más poderosa que la comercial dando lugar a la formación de un “bloque conservador” controlado por los terratenientes provinciales, asociada al crecimiento del comercio y la producción agraria, azucarera, vitivinícola y algodonera que contribuyó al dominio político de la oligarquía terrateniente (Rock y López-Alves 2000, 176-178 y 180-181).

Esta clase naciente de terratenientes formó la Liga de Gobernadores, una alianza de gobernadores provinciales y los “autonomistas” de Buenos Aires que dieron lugar al Partido Autonomista Nacional y al triunfo de Avellaneda en 1874.

Quedaba claro que para lograr la supremacía política nacional, el apoyo de los gobernadores provinciales se tornaba cada vez más importante, y éste dependía de la capacidad y la penetración del Estado nacional sobre esas jurisdicciones mediante el desarrollo de las instituciones estatales, donde los subsidios del Estado central a las provincias, los recursos para el nuevo sistema educativo nacional, las redes ferroviarias, las obras públicas y la presencia y apoyo del Ejército y de los jueces de paz para legitimar las elecciones, jugaban un rol clave (De Bellis, 2017: 269).

El funcionamiento del régimen político oligárquico ( que no liquidó plenamente la naturaleza patrimonialista de los estados provinciales) utilizó el control del acceso a los cargos de gobierno y a la administración como uno de los recursos esenciales para afianzarse en el poder, donde los miembros de las clase gobernante a través del Partido Autonomista Nacional (PAN), elegían a las personas destinadas a ocupar los cargos y a cumplir una carrera política como diputado, senador , ministro o gobernador y la sucesión presidencial era controlada por el presidente saliente con el consejo de aquellos que ocupaban los cargos más importantes de gobierno.

En general estos acuerdos tenían lugar en el Senado, una fuente de poder que la Constitución de 1853 lo convirtió en la herramienta institucional y “llave maestra” del

sistema político. En él, las oligarquías provincianas se aseguraban, mediante la regla de los dos tercios, la mayoría permanente y, por ende, que sus pretensiones sean atendidas en las negociaciones políticas.

Cómo plantea N. Botana (1993: 239), en el régimen oligárquico el centro de la escena lo ocuparon las instituciones, como la presidencia, las gobernaciones, los cuerpos legislativos, que producían sus propios representantes, gracias al mecanismo de los gobiernos electores que logró invertir el clásico concepto republicano de representación: los ciudadanos no elegían, elegían los gobiernos.

La forma oligárquica de ejercicio del poder -explicable por su previo engendramiento de la vieja sociedad donde un grupo social reducido se autotitula con exclusividad para ese ejercicio (Romero, 1987)- contrastaba con la formación de una sociedad abierta y democrática que estaba produciendo el rápido desarrollo capitalista y la expansión económica, en la que predominaban niveles altos de movilidad y autonomía individual (Sábato, 1991: 159).

Así pues, se constituía un régimen político excluyente, dotado de un espíritu conservador para el logro de una república posible<sup>9</sup> que separaba, por un lado, a los ciudadanos pertenecientes a las clases propietarias e ilustradas y a quienes le reservaba el ejercicio de los derechos políticos; y por otro, los habitantes, sujetos que participaban de la economía y constituían la mayoría de la población compuesto por los asalariados, los nuevos sectores medios, los pobres urbanos y los campesinos y extranjeros que quedaron al margen de la política (Cavarozzi, 1996: 7). Los principales mecanismos de exclusión empleados para garantizar la continuidad de esta situación fueron el fraude electoral y la restricción a la libertad de expresión y de asociación (Botana, 1993).

En ausencia de estructuras políticas formales, participativas y abiertas, como son los partidos políticos modernos, la selección de funcionarios fue ejecutada por los grupos de familias o de amigos, constituidos sobre la base de lealtades particulares. Los grupos de familias tradicionales, como el Club del Progreso y el Jockey Club y las Facultades de Derecho de las Universidades de Buenos Aires y de Córdoba, desempeñaron el papel más significativo en el proceso de reclutamiento de funcionarios y líderes políticos y fueron las

---

<sup>9</sup> Alberdi, Las bases...(1945)

instituciones básicas de comunicación entre los miembros de la oligarquía y sobre todo de selección de funcionarios para el ejercicio del gobierno (Cavarozzi, 1996: 7).

## **2. La institucionalización de un “orden estatal oligárquico” (1880-1916).**

### **Federalismo y centralización**

En el último tercio del siglo XIX la integración de la economía argentina al mercado mundial se produjo a partir de su carácter de exportador de alimentos y de materias primas del sector agropecuario al mismo tiempo que atraía importantes volúmenes de productos industriales y de capitales productivos y financieros, bajo un modelo de desarrollo económico que Cavarozzi (1996: 22) denominó “capitalismo oligárquico”.

A diferencia de la etapa precedente, en este nuevo ciclo las razones económicas jugaran un peso fundamental para la organización de un aparato estatal moderno que acompañe al desarrollo capitalista (Sábato, 1991: 163). Por su diseño institucional, el modelo mixto finalmente triunfante, conjugó las tradiciones opuestas del federalismo liberal (centralizante) con una organización unitaria-centralizada, producto de la confluencia de resabios coloniales, el arrastre de organismos provinciales y la influencia de modelos extranjeros, como el europeo y el estadounidense ((Botana, 1993: 241; Abal Medina, 2010: 120; Oszlak, 1997: 161-62).

A partir de la presidencia de Roca (1880-86) el Estado nacional adquirió las características centrales que lo definen como “oligárquico”, tanto por su carácter restrictivo y excluyente como por el régimen político que lo sustentó. Bajo el lema “Paz y Administración” el gobierno de Roca orientó el funcionamiento del Estado hacia la regulación del orden social y de los factores de producción nacionales encaminados a extender las relaciones capitalistas a todo el territorio y a fortalecer un modelo de desarrollo basado en la agroexportación, mediante la provisión de recursos organizativos, técnicos, financieros y legales (códigos) para el desarrollo de obras de infraestructura y el suministro de servicios.

De esta manera, en el país quedaban delimitados dos espacios territoriales diferentes: uno, integrado por las catorce provincias en donde radicaba el poder electoral y base de sustentación política del régimen; y otro, la organización unitaria de los Territorios Nacionales que se sumaron en 1884 y sujetos a la jurisdicción directa del gobierno federal, hasta su definitiva provincialización. El despliegue y la penetración del Estado nacional se



manifestó en favor de una gradual pero sostenida centralización de un amplio campo de funciones que se oficializa con la codificación (legalización) de las interrelaciones entre las unidades, expropiando funciones al ámbito confesional, a los particulares y a las jurisdicciones provinciales.

Un conjunto amplio y heterogéneo de actividades y ámbitos de intervención fueron adquiriendo atributos de estatidad, en un proceso caracterizados por conflictos y disputas por la apropiación legítima de espacios regulatorios tradicionalmente circunscripto al espacio social local.

### **Las fuerzas coercitivas del Estado. Soberanía, orden y control social.**

Un orden estatal supuso establecer en forma permanente y efectiva las instituciones coactivas del Estado y al mismo tiempo un “orden oligárquico” en las provincias y en los territorios que luego de 1879 fueron incorporados mediante las “campanas de conquista” a las sociedades indígenas que los ocupaban.

Para 1864 Mitre había logrado organizar un ejército nacional, pero debió lidiar con dos problemas: la simultaneidad de los frentes de lucha y la falta de profesionalización de la fuerza (Oszlak, 1997: 107). En 1880 buena parte de esos problemas encontraron solución; el protagonismo en los hechos decisivos que tuvo el ejército nacional (la guerra de la “Triple Alianza” y la participación en la frustración de sublevaciones en La Unión del Norte, Corrientes, Entre Ríos, Cuyo, La Rioja, Córdoba y Santa Fé) contribuyeron a su profesionalismo e institucionalización, ganando en capacidad operativa y organizativa y sobre todo una estricta subordinación al poder civil. Para lograr una acción eficaz preventiva y represiva del territorio, la población y del mercado nacional, se distribuyeron cuerpos del ejército, de la armada y prefectura para resguardar y controlar fronteras, costas y ríos interiores en casi todas las provincias y en distintos puntos estratégicos de los territorios incorporados; para ello, ya se contaba con un presupuesto y una dotación de personal para el funcionamiento del Ministerio de Guerra y Marina que superó en 1880 más de la mitad del previsto para todo el Estado nacional (Oszlak, 1997: 108-111).

De esta manera la institucionalización de una carrera militar permitió dotar de legitimidad social a una actividad que hacía tiempo se reservaba casi exclusivamente a la elite de “guerreros”, muchos de ellos con participación activa en la etapa de “guerra civil” y de “lucha contra el indio”. Los militares se constituirán así en una de las bases del poder, la

riqueza y el prestigio, al disponer de medios primordiales para ejercer influencias y direccionar la vida del país.<sup>10</sup>

A pesar del acelerado y vertiginoso crecimiento que estaba experimentado el desarrollo del Estado nacional en tanto instancia de articulación y control social (por ejemplo, el mencionado poder de reunir ejército, emisión de moneda, administración de justicia en determinados fueros, recaudación de determinados gravámenes) los Estados provinciales continuaron con la antigua función de asegurar el normal desenvolvimiento de las relaciones sociales en el espacio local de la producción y el intercambio a través del disciplinamiento de la fuerza de trabajo, el sistema educativo, las cárceles y la administración de justicia.<sup>11</sup>

Las instituciones policiales provinciales fueron las principales herramientas para continuar ejerciendo el control de la población y ésta sentía sus abusos de poder, sumando a los conocidos métodos de control social y persecución ideológica y política siempre presente en el ámbito local. Las disputas entre facciones y las proscripciones implementadas por el “régimen” conservador fueron muy frecuentes (en algunas provincias incluso hasta mediados del siglo XX) que requerían de un aparato de control que tenía en la policía a uno de sus pilares. Este control era articulado y ejercido territorialmente, por lo que la policía tenía una gran autonomía y protección política de los caudillos conservadores provinciales, quienes brindaban su apoyo a jefes y comisarios locales, cuyos nombramientos les debían y a quienes reconocían como superiores inmediatos.

La labor policial en las comisarias incluía funciones de seguridad, asistencia social, defensa civil, asuntos municipales y tareas sanitarias, sin contar las diligencias judiciales para lo cual recibían la asistencia de las autoridades locales. Como las comisarias no

---

<sup>10</sup> El conocimiento acerca de la historia política de las Fuerzas Armadas en Argentina y de su accionar en tanto corporación, como así también una historia social de los militares como actores en interlocución con diversos grupos de la sociedad argentina, permiten comprenderlos como una élite estatal forjada en esta etapa (Rouquié, 1981; Nun, 1966). Soprano y Mellado (2018:146) sostienen que los orígenes familiares, las alianzas matrimoniales y las trayectorias social y económica de los oficiales, así como las estrechas relaciones políticas, ideológicas y religiosas con miembros de las élites terratenientes y las posiciones de poder que alcanzaron, revelan esta tendencia.

<sup>11</sup> A partir de 1880 se registra un esfuerzo sostenido del Estado Nacional para revertir la debilitación de la justicia federal producida por la reforma constitucional de 1860 y las leyes orgánicas de 1863 y 1878 que habían confiado a las provincias la aplicación ordinaria de los códigos nacional y excluido de la jurisdicción federal la libertad de imprenta y los recursos de fuerza; además se eliminó la capacidad de que la Corte Suprema de la Nación resolviera los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia y la de las causas entre una provincia y sus vecinos (Zimmermann, 2007, pp. 288-289).

podían dejar de atender a todos estos asuntos, los cuales las anclaban a los poderes locales, el Estado provincial apuntó a reforzar selectivamente otros organismos policiales bajo su dependencia directa, en particular las divisiones internas que se ocuparon del juego ilegal, práctica socialmente aceptada en esta época y fuente de financiamiento alternativo de las policías (Barreneche, 2009).

### **La secularización de las relaciones sociales**

Instituciones civiles y religiosas se vieron invadidas, expropiadas o debieron compartir con el Estado nacional algunas funciones que venían desempeñando desde largo tiempo. En 1869 la sanción del Código Civil convalidó jurídicamente el modelo de relaciones familiares propuestos por la Iglesia y mantuvo la institución del matrimonio dentro del ámbito religioso pero, al excluir el matrimonio civil, obligó a los contrayentes a casarse según las leyes y los ritos de la iglesia a la que pertenecieran. Para quienes no pertenecieran a ninguna religión, y no quisieran abandonar sus convicciones, la única alternativa era el concubinato, que por entonces carecía de *status* jurídico. En la década de 1880 un conjunto de leyes laicas puso bajo jurisdicción del Estado nacional el control de la población civil y la instrucción ciudadana. Roca logró un triunfo sobre la iglesia católica con la sanción de la Ley N° 1565 de 1884 de creación del Registro Civil. Esta ley decía que:

“(…) las municipalidades de la Capital y territorios nacionales establecerán una o varias oficina de Registro de Estado Civil de las Personas”.

La iglesia católica era la responsable de llevar el registro de los nacimientos, los matrimonios y las defunciones. Para el Estado, el registro de la población tiene fines políticos y económicos: es la base de la que se vale para el diseño y la implementación de las políticas públicas. El triunfo de la política sobre la iglesia estuvo marcado por la creación del sistema de secciones y de la constitución de la oficina pública, que poco a poco fue desplazando el esquema parroquial vigente desde épocas coloniales.

El Estado nacional ordenó a todas las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, recientemente creada, el establecimiento de distintas oficinas públicas para registrar los nacimientos, los matrimonios y las defunciones de la población de la ciudad. Para la década de 1890, el Registro Civil se había consolidado como herramienta constructora de nacionalidad, y ampliación de ciudadanía. En 1887 se inició el uso de la libreta de familia, con instrucciones generales para que la población supiera cómo proceder

en caso de un nacimiento, matrimonio o defunción. En 1888 se sancionó la Ley N° 2393 de Matrimonio Civil, que entró en vigencia el 1° de noviembre de 1889. En 1895 se promulgó la Ley N° 3318 de Reorganización Militar y se dictaron obligaciones del Registro Civil. En 1910 se crearon 23 nuevas secciones del Registro Civil, distribuidas en las veinte secciones electorales de la Capital Federal. En 1912, la sanción de la Ley Sáenz Peña formalizó una reforma electoral con la obligatoriedad del sufragio, el secreto del mismo y su universalidad. Esta ley fue acompañada por leyes complementarias: Ley N° 8129 de Enrolamiento de los ciudadanos y Ley N° 8130 sobre la obligatoriedad de un Padrón Electoral, pasos importantes para la conformación de la ciudadanía política en donde la institución del Registro Civil cumplía una función destacada.

### **La educación pública**

La educación será un pilar fundamental en el proceso de formación del Estado nacional y tal vez el ámbito donde se expresen con mayor intensidad los intentos de intervención ideológica de la clase política “oligárquica”, por lo que su conquista - como terreno de intervención legítima- fue una consecuencia de los procesos de secularización del poder político: en orden político, como forjadora de sentimientos de pertenencia; en orden económico como formadora de trabajadores. Pero también fue un campo de disputa acerca de las funciones que debía cumplir entre un orden laico y un orden religioso y entre un ámbito regulatorio nacional o provincial.<sup>12</sup>

En la etapa de las autonomías provinciales Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos fueron las que más se adelantaron en la creación de un conjunto de instituciones educativas y contribuyeron a la organización de un protosistema educativo que fue reproducida en Entre Ríos, Salta, Corrientes y Tucumán, financiado de manera directa a partir de impuestos específicos ( Puiggrós, 1991).

A mediados del siglo XIX se produjo un conjunto de formulaciones teórico-doctrinarias sobre lo que debía ser el sistema educativo, sus funciones, su papel en la conformación de

---

<sup>12</sup> Historiadores y pedagogos han dedicado un tratamiento exhaustivo al período fundacional del sistema educativo argentino desde el año 1900 que se inició con una serie de estudios de la historia de las instituciones recientemente constituidas. Para una lectura sobre la producción historiográfica en este campo pueden verse las obras de Ascolani (1991). Más recientemente, y desde un revisión crítica del proceso de escolarización en la Argentina se encuentran las obras de Tedesco (1993, 1982); Braslavsky y Krawczyk (1988), Puiggrós (1990, 1991, 2008); Cuccuzza (2002).

los sujetos políticos y sociales, y como derivación de ello, sus mecanismos prácticos de gobierno, organización, financiamiento y administración.<sup>13</sup>

La Constitución Nacional de 1853 estableció el derecho a educar y enseñar como una responsabilidad atribuida a los gobiernos provinciales. En 1864, a instancias de Bartolomé Mitre, se fundó el Colegio Nacional de Buenos Aires y con dependencia de la Universidad. Sobre este modelo institucional crecieron otros colegios nacionales en Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta. La Constitución, en el Art. 5º estableció como piedra angular del marco legal de la educación argentina una distribución de responsabilidades entre el Estado nacional y los Estados provinciales, donde: “Cada provincia [...] se asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria”. Este peso conferido a la educación primaria por el texto constitucional constituyó un factor que transformó las relaciones entre los poderes políticos nacional y provincial en un problema central en la estructuración del cuerpo burocrático de la educación.

Entre las décadas de 1870 y 1890 tomó forma en todo el país un marco legal para el gobierno del sistema educativo nacional. En 1871 la Ley de Subvenciones Nacionales (Ley Nº 463) autorizaba el financiamiento nacional de la instrucción pública de las provincias, creaba las Comisiones Provinciales con la función de administrar los recursos girados, determinaba la acción de inspectores nacionales en provincias y prescribió la acción de un conjunto de agentes estatales en relación con la administración, control y toma de decisiones sobre la educación primaria (Decreto reglamentario de 1873).

Hacia 1881 se puso en marcha las medidas efectivas para concretar el control nacional de la educación provincial cuando D. F. Sarmiento asume en su cargo de Superintendente General de Educación en el gobierno de Roca y se fortalecen las atribuciones del nivel

---

<sup>13</sup> Domingo Faustino Sarmiento fue, sin dudas, uno de los políticos y estadistas más disruptivo para la educación en Argentina, tuvo mucha influencia lo que observó en su viaje por Europa y Estados Unidos. En 1868 llegó a la presidencia y durante su mandato hasta 1874 trajo educadores estadounidenses y europeos, construyó escuelas y bibliotecas en todo el país. Al final de su mandato se duplicó la matrícula de estudiantes, con apoyo nacional, las provincias fundaron unas 800 escuelas de primeras letras, alcanzando a un total de 1816 escuelas, de las cuales el 27% eran privadas; la población escolar se elevó de 30.000 a 110.000 alumnos. Durante este período también abrió sus puertas la Escuela Normal de Paraná, paradigma del normalismo. Se ha discutido que los cambios que fueron realizados produjeron una operación de exclusión de los sectores populares. Sarmiento creía que la educación puede cambiar las sociedades, pero existían muchos bárbaros ineducables. Promovió el sistema educativo más democrático de su época, pero al mismo tiempo a la escuela pública del imaginario sarmientino concurría un sujeto abstracto, que jamás llegó a existir (Puiggrós, 2008: 77).

nacional, asociado con la rendición de cuentas sobre los fondos que la Nación transfería a las provincias y la expansión del cuerpo burocrático nacional hacia los sistemas educativos provinciales. Sobre esta matriz, se produjo la organización y desarrollo de la Inspección Nacional, sufriendo modificaciones y desplazamientos en la práctica, pero facultada en general para una fuerte intervención en la organización de los sistemas educativos provinciales (Legarralde, 2007).

En 1884 la Ley de Educación Común estableció el carácter obligatorio, estatal, laico y gratuito y crea el Consejo Nacional de Educación, instalando otro polo de poder dentro del gobierno del sistema educativo, acrecentando y consolidando la capacidad reguladora del Estado nacional en la educación primaria, condición que se completó con el ciclo de las escuelas Láinez.<sup>14</sup>

Con la sanción de la Ley 1420, se adoptó en el orden nacional casi sin cambios el esquema de la provincia de Buenos Aires (Lagarralde, 2007: 63-66) y se configuró una estructura de gobierno en la que el Consejo Nacional de Educación, como órgano máximo, ejercía el control sobre el sistema educativo a través de dos instancias paralelas: los Consejos Escolares de Distrito y el cuerpo de Inspectores<sup>15</sup>. Los Consejos Escolares no funcionaron como organismos dependientes del Consejo Nacional sino como encarnación de las demandas de actores locales, de manera que sus atribuciones relativas a la inspección definían una zona de conflictos recurrentes entre autoridades locales-provinciales y los inspectores, más identificados con las preocupaciones del Consejo Nacional. Estos cuerpos burocráticos fueron a la vez producidos por el proceso de formación del Estado nacional, y productores de la estatidad que los constituyó (Legarralde, 2007: 68).

En 1881 se publicó *El Monitor de la Educación Común*, órgano oficial del Consejo Nacional de Educación que apareció ininterrumpidamente hasta el año 1949. En este marco fundacional, se consideró imprescindible la publicación de los datos provenientes de las

---

<sup>14</sup> Por iniciativa del senador de Buenos Aires, Manuel Láinez, se sancionó en 1905 la Ley 4874. Sus objetivos eran superar los niveles de atraso, combatir la ignorancia y el analfabetismo para lograr una población educada y sana. Con la sanción de la Ley, el Estado nacional estuvo facultado para crear escuelas en los territorios nacionales y en las provincias que lo solicitaran, confirmando un proceso de expansión del ámbito de competencia nacional en contra del espíritu constitucional. Como resultado evidente, poco tiempo después, las llamadas “escuelas Láinez” aumentaron notablemente en territorios provinciales. La escuela pública llegó a lugares que no contaban hasta entonces con su presencia, pero reapareció el problema recurrente de la política educativa nacional que muchos historiadores de la educación sostienen que la Ley Láinez significó el comienzo de la acción directa de la Nación sobre las provincias (Legarralde, 2007: 58-59).

<sup>15</sup> Ley Nacional No. 1420. Varias ediciones

provincias sobre el avance de la escolarización, el reclamo de las provincias por los fondos de la subvención y las respuestas del Consejo a través de resoluciones específicas. En el mismo sentido, *El Monitor* incluyó informes de los inspectores nacionales.

Otras publicaciones especiales fueron el Código de Instrucción Primaria que reunía por primera vez el conjunto de normas producidas por el orden nacional y provincial, relacionadas con la educación común. Desde este punto de vista, el Código ofreció la oportunidad para marcar la centralidad que tenía en aquél momento del sistema educativo la tensión entre la organización federal y la acumulación de recursos en el Estado nacional.

Para las primeras décadas del siglo XX la población escolar se duplicó, alcanzando prácticamente al 70% de los niños de 6 a 13 años de edad. Hacia 1910, se profundizaron los contenidos patrióticos a fin de consolidar una identidad nacional unificadora frente al aluvión inmigratorio. Por otra parte, en la universidad tuvo lugar una profunda democratización en los claustros, a través de la reforma universitaria de 1918. El impulso del Estado a la educación pública universal entró pronto en contradicción con el sistema político restrictivo. Las consecuencias de esta tensión estallaron en las primeras décadas del siglo XX, cuando los nuevos sectores medios en expansión comenzaron a cuestionar el régimen conservador. En 1914 en el país había 1.485.785 niños entre 6 y 14 años y 863.290 estaban inscritos en la escuela primaria, el 58% sobre la población escolar. Había 26.689 maestros y 7.575 escuelas. En 1932 había 2.239.117 niños entre 6 y 14 años; el porcentaje de inscripción en la primaria se mantenía prácticamente igual (69,01%); y los maestros eran 53.838 (Puiggrós, 2008: 68).

### **La inmigración**

En simultaneidad con la formación del Estado nacional a mediados del siglo XIX, la migración se estableció como un aspecto fundamental en la formación de la sociedad argentina y los sucesivos gobiernos consideraron que la política migratoria debía ir de la mano con la colonizadora, que aludía a la necesidad de poblar las tierras desiertas con inmigrantes europeos (Alberdi, 1945).

A los extranjeros se les reconocían los derechos civiles del ciudadano de poder ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, pero el país aún no estaba organizado como para encarar una política encaminada a lograr la

concreción del postulado alberdiano de “gobernar es poblar” (Alberdi, 1945: 33), que debería llegar de manos de la civilización europea.

Según Fernández (2017: 48-50), en 1872 el informe del Inspector Wilcken destacaba la prosperidad alcanzada por las 34 colonias de Santa Fe y Entre Ríos, en las cuales ya vivían más de tres mil familias. El autor de este informe afirma que la mayoría de estas familias habían llegado al país a partir de 1856 a través de un sistema que combinaba la iniciativa del Estado, de las compañías colonizadoras y de los propios colonos interesados en el progreso.

Otra iniciativa fue desarrollada por la Asociación Filantrópica de Inmigración creada en 1854 por la legislatura de Buenos Aires cuyas funciones eran administrar un asilo cercano al puerto en el que se ofrecía alojamiento y manutención a los recién llegados que así lo requirieran. Entre los miembros de la Asociación figuraban algunos destacados propietarios y empresarios rurales de la época que, además de los motivos filantrópicos, puede explicarse el interés en introducir en el país una mano de obra más entrenada en la práctica de las nuevas formas productivas (Fernández, 2017: 63).

En 1869, Sarmiento crea la Comisión Central de Inmigración que absorbía a la anterior y heredaba sus funciones como la de inspección sanitaria de los buques de pasajeros o la defensa de los derechos de los colonos en sus relaciones con los contratistas de colonización.

Recién en 1876 comenzó a tomar forma el más serio intento de sistematización de una política inmigratoria mediante un conjunto de medidas adoptadas por el Estado argentino plasmada en la Ley de Inmigración y Colonización N° 817 -conocida como Ley Avellaneda- y analizada en profundidad por Fernando Devoto (2003) en un marco más amplio e integrador de la historia de la inmigración en Argentina.

A menudo mencionada como uno de los pilares legislativos de la modernización de la Argentina tanto en el plano económico como social, la sanción de la ley se produciría en un contexto caracterizado en parte importante por la crisis económica de 1873-76 y pensada como uno de los instrumentos anti-cíclicos de la política económica en la medida en que la recuperación de la corriente inmigratoria contribuiría al incremento de la producción, del consumo, de las exportaciones y, en última instancia, de la recaudación aduanera.



El debate de la ley y la contraposición expuesta entre “inmigración espontánea” e “inmigración dirigida” o “artificial”, muestra el intento del Estado por controlar una actividad que venía desarrollándose desde el sector privado, apoyada en la venta de tierras públicas. La nueva ley dejaba un margen considerable a la intervención directa del Estado y conjugaba capítulos dedicados a la inmigración con otros dirigidos a la colonización. Los capítulos referidos a la Colonización creaba la Oficina de Tierras y Colonias, organismo encargado de centralizar la acción estatal. La ley preveía diversos sistemas de colonización: colonización directa por el Estado en territorios nacionales y en tierras cedidas por los gobiernos de provincias; colonización indirecta a través de empresas particulares en tierras ya mensuradas y divididas, o en lugares que no hubieran sido explotados; colonización por iniciativa individual; colonización de los gobiernos provinciales estimulados por el gobierno nacional; colonización por particulares amparados por el gobierno.

La Oficina de Tierras y Colonias tendrá a su cargo la subdivisión y mensura de las tierras aptas para colonizar y el Departamento de Inmigración enviará las familias seleccionadas. En 1903, al sancionarse la ley n° 4167 "de venta y arrendamiento de tierras fiscales", quedó derogada la parte correspondiente a la colonización.

Por medio de la Ley se creó el Departamento General de Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior dándole al Poder Ejecutivo la facultad de nombrar agentes en aquellos puntos de Europa o de América que considere convenientes para fomentar la inmigración para la República Argentina, los que tendrán como función "desarrollar una continua propaganda, proporcionar gratuitamente informes a los interesados, certificar sobre la conducta y actitud industrial del inmigrante, intervenir en los contratos de transporte y, en algunos casos, pagar sus pasajes" (Art.4).

El Ejecutivo creó comisiones de inmigración en las ciudades capitales de provincia y en los puertos de desembarque con la función de alojar, colocar y trasladar inmigrantes y colaborar con el Departamento de Inmigración de Buenos Aires. Para ello además se creó un Fondo General de Inmigración para solventar los gastos de implementación.

La concepción “de puertas abiertas” buscaba fomentar la llegada de inmigrantes europeos evidenciándose ciertos rasgos de selectividad. La política tendía a promover y seleccionar la inmigración y se concentraba en cuatro acciones principales del Estado: el adelanto de pasajes marítimos a las familias que estuviesen dispuestas a instalarse como

agricultores en las colonias, la donación gratuita de tierra o su venta a largos plazos, el traslado gratuito desde el puerto de desembarco hasta el lugar elegido para instalarse y el adelanto por un año de víveres, semillas, útiles y animales de labor y de cría.

Esta selectividad se conectaba con otro propósito principal y explícito que no era solamente el de "poblar el desierto", sino también el de modificar sustancialmente la composición de su población, sumando a la población nativa la de inmigrantes europeos, que debían transmitir sus valores al conjunto de los habitantes del país.

En los años siguientes los limitados recursos del Estado y a la tenaz persistencia de los mecanismos espontáneos de inmigración, revelaron una ineficaz puesta en práctica de la ley. Diversos fracasos del Departamento de Inmigración durante el resto del período de Avellaneda, en buena medida atribuible a las limitaciones de su presupuesto y a la multiplicidad de sus atribuciones, llevaron a un reordenamiento de la agencia.

Cuando Roca asumió la presidencia abandonó la inmigración con destino a las colonias nacionales y redireccionó la política hacia la inmigración espontánea, creó la Dirección de Tierras y Colonias y las funciones fueron separadas de las del Departamento de Inmigración. Otros sectores de la economía, como el transporte ferroviario, los puertos y la construcción urbana demandaban una ingente cantidad de mano de obra.

Sin embargo, en el gobierno de Miguel Juárez Celman el Estado argentino financió aproximadamente 150 mil pasajes y decidió intervenir abiertamente en el flujo migratorio mediante el subsidio masivo de los viajes y la ampliación de las funciones de las agencias de propaganda en Europa.

Grupos nacionales hasta entonces casi inexistentes en el panorama de las colectividades establecidas, como los holandeses o los belgas, o regionales dentro de la península ibérica, como los andaluces o los murcianos, fueron beneficiados con esa distribución de pasajes que llegó a un abrupto final con la crisis de 1890 (Fernández, 2017).

Hacia mediados de la década de 1890 las colonias establecidas y en funcionamiento en los territorios nacionales eran muy pocas: dos en Misiones, una en Formosa, tres en Chaco, tres en Río Negro y dos en Chubut. Un segundo grupo de colonias funcionaba en jurisdicción de las provincias, ellos alcanzaban a dos emprendimientos en Entre Ríos y cuatro en Córdoba (Fernández, 2017).

La Argentina fue uno de los países que más inmigrantes recibió en el período de emigración de masas. Entre 1880 y 1930 fue el país que tuvo la mayor proporción de extranjeros con relación a su población total y de acuerdo a los datos del censo de 1914, una tercera parte de los habitantes del país estaba compuesta por extranjeros. La política migratoria se muestra como un esfuerzo consciente de parte de las élites para sustituir su vieja estructura heredada de la sociedad colonial.

Los nuevos inmigrantes europeos que arribaron entre fines del siglo XIX e inicios del XX, en su gran mayoría de procedencia mediterránea, trajeron consigo una serie de reivindicaciones políticas, de corte anarquista y socialista principalmente, que impactaron de modo significativo en la intensificación de los movimientos huelguísticos de la clase trabajadora argentina. Ello produjo un vuelco determinante en la política y en este contexto de crecientes movilizaciones tiene lugar la huelga general de noviembre de 1902, que desencadenó el quiebre de la política migratoria argentina adoptada durante el siglo XIX.

En esta línea, el senador Miguel Cané presentó un proyecto de ley al Senado que dos años después se convertirá en la Ley N°4.144 de Residencia de Extranjeros y facultará al Presidente de la nación para deportar y restringir la entrada al país de aquellos que fueran declarados indeseables. El componente restrictivo de la nueva ley está sustentado en una percepción negativa de la migración desde el punto de vista de la seguridad nacional.

### **La salud pública**

La creciente expansión y prosperidad económica que se registraba desde finales de la década de 1850 no implicó una redistribución significativa del poder y de la riqueza, todavía en manos de la oligarquía terrateniente y comercial, por lo que sus efectos también originaron la marginación y la exclusión de amplios sectores sociales que no lograron cumplir con las expectativas que el *boom* económico prometía.

La vida de amplias masas populares sufrieron las necesidades básicas insatisfechas y la ausencia de oportunidades marcaron la cuestión social de fines del siglo XIX. Ella se expresó en un conjunto de problemas vinculados a la presencia de una masa de desocupados o subocupados que no sólo crecía naturalmente sino también por la llegada incesante de miles de migrantes ultramarinos y el brusco y desordenado crecimiento de las áreas urbanas (Buenos Aires y Rosario) provocando el hacinamiento y la falta de higiene en las viviendas populares.

El pauperismo, la marginalidad, la aparición de carencias médico-sanitarias y de salubridad, la propagación de enfermedades y epidemias, la difusión de “males sociales” (criminalidad, prostitución) y los conflictos del mundo del trabajo representaban una amenaza de fractura para esa sociedad de costumbres tradicionales, sumado a la aparición y surgimiento de instituciones de representación de los intereses de los trabajadores (gremios y sindicatos) y la penetración de ideologías radicalizadas.

El puerto de Buenos Aires, conectado con el resto del mundo por las comunicaciones que le imponían las condiciones económicas, presentaba condiciones inmejorables para que entraran al territorio personas que llegaban enfermas. Pégola (2010: 3) afirma que el cólera apareció en Argentina en repetidas oportunidades durante la segunda mitad del siglo XIX: 1856 –brote de pequeña magnitud que pasó inadvertido–, 1867-1869, 1873-1874, 1886-1887 y 1894-1895. La fiebre amarilla de 1871, la de mayor impacto entre las epidemias fue un desastre que mató aproximadamente al 8% de los porteños, la mayoría inmigrantes italianos, españoles, franceses y de otras partes de Europa.

Junto al “aluvión” inmigratorio llegaron consigo diferentes ideas que impulsan los reclamos de los sectores populares respecto de mejoras de vida y laborales que hizo visible el conflicto social. Las elites dirigentes se enfrentaron al temor de una posible pérdida de control sobre los sectores populares, por lo que en el proyecto liberal fue tomando forma un conjunto de acciones para resolver un problema que se tornaba una amenaza evidente para el orden público (Lionetti, 2005).

Hasta las últimas décadas del siglo XIX, la política sanitaria y el desarrollo de instituciones se enmarcaba en su contribución al desarrollo del comercio exterior con el saneamiento de los puertos, ciudades y regiones ligadas a la producción. Luego, con la creciente urbanización e industrialización, la salud y la higiene fue visualizada como requisito fundamental para la reproducción saludable y la integración social de la población trabajadora. El higienismo, un movimiento cultural, político e ideológico de ese contexto, consideraba que las condiciones de vida de los trabajadores y sectores más pobres ponían en peligro no sólo su propia salud, sino que amenazaba el orden social, dado que las enfermedades que los obreros podrían contraer se expandían al resto de la población.

Ese movimiento se constituyó como una rama de la medicina interesada en conservar la salud y prevenir las enfermedades y estuvo liderado por profesionales de la medicina que

incorporó a intelectuales y políticos dentro de un grupo heterogéneo con contradicciones internas respecto de concepciones ideológicas y políticas en la que confluyeron liberales, socialistas e incluso el catolicismo social.

En sus inicios el tema más preocupante para los higienistas son el estudio y control de las epidemias, pero siempre dentro de un ideario liberal y secularizador que apunta siempre al “progreso”. En 1883 se crea la Asistencia Pública de la Capital y se designa Director al Dr. José María Ramos Mejía y la atención se centra en las enfermedades infectocontagiosas y las condiciones de vida de los sectores pobres, sumándose al movimiento sectores del socialismo y del catolicismo social (Galeano, 2007).

El acercamiento del higienismo al Estado y a sus estructuras administrativas, como sostiene Galeano (2007: 136), se produjo a través de un doble proceso de institucionalización de la salud pública y de profesionalización de la medicina; la producción de información estadística oficial dotó de mayor prestigio científico a las medidas higienistas, por eso los médicos reclamaban un marco legal que habilitara ciertas medidas coercitivas a la población.

Para la élite médica, esto fue definido como la atribución de un rol directivo al Estado central en la regulación de las organizaciones de la sociedad civil y las reparticiones de otras jurisdicciones políticas, mediante una estructura que proporcionará sistematicidad a un esquema pluralista y sin planificación.

Por otro lado, se trató de institucionalizar la profesión médica mediante una defensa corporativa de la figura del médico social. Más abocado a la tarea de prevención que a las prácticas de curación, éste adquirió un prestigio enorme dentro del campo intelectual y político y los médicos se afianzaron como un grupo pequeño pero influyente dentro de la *elite* intelectual y profesional que apelaban al Estado para alcanzar cierta legitimidad y lograr el monopolio de la profesión.

La figura paradigmática del higienista fue sin dudas José M. Ramos Mejía, perteneciente a la llamada “generación reformista” de fines del siglo XIX en Argentina que pretendía volcar los avances científicos hacia la modernización institucional. A la vez científico y político, fue fundador del Círculo Médico Argentino en 1873; primer Director de la Asistencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires creada en 1882; diputado nacional entre 1888 y 1892; presidente y reorganizador del Departamento Nacional de Higiene entre 1893

y 1898; presidente del Consejo Nacional de Educación desde 1908 hasta 1913 (Galeano, 2007).

Las trabas al proceso de centralización de los organismos de salud por parte de los intereses provinciales y locales, tanto públicos, de la sociedad civil o privados, fueron una constante hasta mediados del siglo XX en toda la Argentina.

Facultadas por la Constitución Nacional de 1853, la programación de políticas de salubridad había quedado a cargo de los gobiernos provinciales, municipales y de instituciones benéficas de carácter privado, civiles o religiosos. La infraestructura disponible en las jurisdicciones provincial y municipal dependía de diversos oferentes entre los que se destacaban las asociaciones de beneficencia, las mutualidades extranjeras, la comisión nacional de asilos y hospitales regionales, los municipios y las congregaciones religiosas, principalmente las católicas. Las agencias públicas provinciales disponían de escasas atribuciones en la gestión de esos servicios y el grueso de sus responsabilidades se materializaba en la asignación discontinua de subvenciones y subsidios. La medicina mutual -rasgo peculiar de la Argentina- surge con la incorporación masiva de inmigrantes, que fundan sociedades de socorros mutuos basadas en el agrupamiento por colectividades étnicas y a fin de siglo XIX se advierte su auge con la fundación de los hospitales Italiano, Español, Británico y Francés.

La lenta pero progresiva penetración e interés social del Estado nacional por construir autoridad sanitaria y transferir al poder público central las responsabilidades y la regulación de los servicios de salud se fue configurando en un período de más de medio siglo hasta la creación del Ministerio de Salud en 1946. La salud devino en un tópico importante de la intervención pública en la medida que respondía a problemas ligados a los procesos de modernización del país y una noción de higiene defensiva, que tenía por objeto evitar el contagio indiscriminado (Armus y Belmartino, 2001: 285-287).

El pánico provocado por las epidemias - que mencionamos anteriormente- inclinó la balanza hacia el intervencionismo estatal y predisponía a la sanción de leyes que avalaban el accionar del médico higienista, provocando además la superposición de atribuciones y una indefinición de jerarquías de las distintas oficinas sanitarias de carácter nacional y local.

El origen del intervencionismo estatal, tal como lo sostienen los especialistas de la historia del campo de la salud (entre otros Veronelli y Veronelli Correch, 2004; González Leandri, 2010; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Biernat, 2016) lo podemos ubicar a partir de la creación del Departamento Nacional de Higiene en 1880 durante la presidencia de Julio Argentino Roca. Este hecho marco el intento por avanzar sobre la centralización de un sistema de salud de alcance nacional y respondió a un entramado de objetivos e intereses políticos que cruzaron las órbitas nacional con las provinciales y municipales y la pública con la privada. Pero, como sostiene Biernat (2016), el Departamento tuvo que enfrentar un conjunto de problemas que se constituyeron en obstáculo para llevar a cabo sus objetivos.

Fue un órgano que tenía funciones tan amplias como controlar aspectos sanitarios, el estado de salud de los ingresantes al país, de los funcionarios del ejército, la armada y la administración pública, del ejercicio legal de la medicina y la farmacia o la higiene pública y la programación de políticas de salubridad.

Pedro Pardo, miembro destacado de la Academia de Medicina y hombre de confianza de Roca, fue el primer presidente del Departamento. Las superposiciones jurisdiccionales e indefiniciones respecto de la supremacía jerárquica del Departamento Nacional de Higiene por sobre la Dirección de la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires llevaron al primero enfrentamiento con un grupo de jóvenes médico, en lo que sobresalen Emilio Coñi y el propio José María Ramos Mejía. En 1888 un proyecto de Ley Sanitaria le atribuía al organismo nacional la administración y dirección técnica y económica de todas las cuestiones referentes a la salud pública y colocaba bajo su jurisdicción a la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires y a todos los establecimientos de caridad, a excepción de la Sociedad de Beneficencia.

Aunque este proyecto no llegó a ponerse en práctica, la insistencia de los sucesivos presidentes del Departamento lograron que, en 1891, el Congreso Nacional sancionara la ley orgánica del Departamento en la que se le quitaban las responsabilidades respecto de las cuestiones sanitarias del Ejército y de la Armada y se le daba el carácter de institución nacional (Biernat, 2016).

Recién en 1892 un decreto reglamentario determinó estas funciones y la ungió como una repartición nacional de carácter técnico, lo que la preservaba de presiones derivadas de vinculaciones y compromisos políticos. En 1901, su director Carlos Malbrán, presentó un

proyecto de ley de Sanidad Nacional con el objeto de centralizar la lucha contra los brotes epidémicos e intentar dar un paso más adelante legitimando la interferencia de la repartición nacional en las provincias.

### **3. Estado y territorios nacionales: la “otra” organización.**

La necesidad de incorporar tierras productivas para dar respuestas a las demandas del mercado externo emergía en la agenda de la oligarquía, y durante el gobierno de Avellaneda se inicia el proceso de ocupación de los territorios dominados por las sociedades indígenas; había llegado la hora, para la “generación del ochenta”, de dar solución a un problema de vieja data y la intervención de las fuerzas militares para resolver el problema de las “fronteras internas” era su corolario material.

Como bien nos sugiere Navarro Floria esta política, conocida como la “Conquista del desierto”, comenzó a estructurarse en dos dimensiones, una ideológica y otra material. El estudio de ambas dimensiones (objeto de permanente controversias y desacuerdos) se refleja en innumerables investigaciones, ensayos y publicaciones que ponen de manifiesto la vigencia de aquellos actos y manifestaciones inaugurados por la acción del estado en esos años:

*“La matriz ideológica sobre la cual se edificó el proceso de nacionalización de la Pampa y la Patagonia argentina en la segunda mitad del siglo XIX, fue la ideología de la conquista [...] Esta ideología conquistadora se vio reflejada en un tipo de discurso político específico, que definía al territorio como desierto disponible para su conquista y colonización, y a los habitantes de la región como salvajes a someter o a aniquilar. En función de esa apropiación imaginaria del territorio se diseñó la apropiación material, estudiada con mayor profundidad por otros autores- ( Navarro Floria, 2003: 62).*

En efecto, la “Campaña del Desierto”, ampliamente descripta y desarrollada por Bandieri en obras individuales y colectiva (2000, 2018), afirma el despliegue y desarrollo de esta penetración represiva que el Estado produjo desde el punto de vista institucional, sobre la vida social de los territorios conquistados, sin descuidar ni soslayar otras consecuencias como la desestructuración y el aniquilamiento de las sociedades indígenas.

El proceso de ocupación mediante campañas militares a finales del siglo XIX en Argentina, tuvo como objetivos eliminar fronteras interiores y delimitar las exteriores, así como expandir los límites de las actividades económicas ligadas principalmente a la ganadería. Fue así como surgieron los denominados Territorios Nacionales (Arias Bucciarelli, 2011), una fórmula institucional capaz de conseguir estos objetivos pero al



mismo tiempo limitar la conflictividad derivada de los procesos autonómicos que expresaron históricamente los estados provinciales en la Argentina durante la conformación de un poder central.

Entre 1879 y 1885, lapso de tiempo que duro la campaña militar, los territorios fueron modificando paisajes y realidades, la “civilización” hacía su arribo con la organización militar del ejército en destacamentos, cuarteles, regimientos y fortines que, rápidamente, alteraron la vida económica y social a su paso y dieron lugar a la fundación de pueblos y asentamientos humanos, varios de los cuales adoptaron el nombre de los jefes militares de la “campaña”.

Para reforzar aún más esta tendencia, principalmente en los territorios de la Patagonia, la problemática de la defensa de la frontera externa había requerido para la fecha nuevamente la intervención del estado nacional. El problema de límites con Chile, de vieja data, revivió la hipótesis del enfrentamiento armado entre ambas naciones y la defensa de la frontera se tornaba una medida urgente.

Hasta la sanción de la Constitución Nacional, la Argentina estaba integrada por catorce provincias y esos enormes territorios, los cuales fueron denominados consecutivamente: Tierras Nacionales (1862), Gobernaciones Militares (1872) y finalmente, Territorios Nacionales (1884). Esas extensiones territoriales estaban mayoritariamente ocupadas por habitantes de pueblos originarios, quienes en las sucesivas campañas militares, serían objetivo de exterminio (Bandieri, 2000).

El Estado Nacional despliega sus atributos externalizando e institucionalizando su poder, en primer lugar, mediante el ejército y, posteriormente, a través de la legislación. Esa externalización del poder se produce, en términos de Favaro (2015) en dos espacios claramente diferenciados: uno, el de las 14 provincias; y otro, el de los Territorios Nacionales.

La organización administrativa y política de estos últimos se materializará recién con la sanción de la Ley Nacional 1532 de octubre del año 1884 (Ley orgánica de los Territorios Nacionales). Esa Ley, creará los Territorios Nacionales de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Moroni (2007), explica que la ley 1532 obligaba a los funcionarios de los Territorios Nacionales a mantener un contacto permanente con el Ministerio del Interior, que se erigía como único garante de

los procesos políticos, económicos y sociales para asegurar de manera progresiva la autonomía política y el estatus provincial posterior. Era un marco legal que permitía controlar todas las esferas de la vida de los que repoblaron las tierras. La evolución de las instituciones extra-provinciales<sup>16</sup> el crecimiento demográfico, el desarrollo económico, y las prácticas cívicas incipientes de los pobladores se convertían en los indicadores que habilitaban a alcanzar el consiguiente nivel de organización política, es decir, la autonomía plasmada en la provincialización.

Moroni (2007) explica que la ley de Territorios Nacionales contemplaba un Poder Ejecutivo instaurado en la figura de un Gobernador designado por el Presidente de la Nación. Un Poder Judicial que estaba integrado por jueces nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, así como por los Jueces de Paz (quienes poseían dos maneras de acceder al cargo: en las localidades con menos de mil habitantes los elegían de una terna propuesta por el Gobernador y aprobada por el Presidente de la Nación; y en las localidades que superaban el número establecido, los elegían los vecinos).

El Poder Legislativo, se materializaba en una Legislatura cuando la población superara el número de treinta mil habitantes. Los Concejos municipales se conformaban en las localidades con más de mil habitantes. Los gobiernos municipales los integraban cinco miembros, de los que solo uno de ellos realizaba las funciones ejecutivas –estos se renovaban por mitades cada año-. En este esquema organizativo, las Municipalidades fueron las únicas instituciones representativas con las que contaban los territorianos, actuando como una experiencia de gran valor para la vida democrática.

Sin embargo, más allá de los requisitos establecidos, la presencia de intereses económicos regionales y la indiferencia de las autoridades nacionales, postergaron durante más de cincuenta años los procesos de provincialización previsto por la ley 1532 (Moroni, 2007).

Más reciente Teresa Varela (2020) explica que hay numerosos antecedentes sobre la creación de los Territorios Nacionales: en Estados Unidos (1787), Colombia (1868),

---

<sup>16</sup> Moroni (2007) plantea que 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. A partir del caso del Territorio Nacional de la Pampa analiza las dificultades que tuvo el Estado argentino en su etapa de consolidación para establecer un sistema de gobierno en los espacios extra-provinciales, fundamentalmente para fortalecer su presencia en éstas regiones incorporadas legal y políticamente al conjunto nacional en el año 1884 con la sanción de la ley orgánica 1532.

Venezuela (1916), Brasil, Australia (1900) y Chile (1903), más allá de que se ha atribuido la principal inspiración de la creación de nuestros territorios a EEUU. Considera que la normativa que organizó su funcionamiento fue diferente a la norteamericana, ya que en Estados Unidos no se materializó una ley para los territorios, sino que se promulgaron diferentes leyes que se adaptaban a cada caso. En nuestro país, sin embargo, la legislación no contempló las diferencias geográficas, históricas, económicas y sociales de cada espacio territorial, en virtud de la urgencia de dominar las tierras que estaban en manos indígenas, para colocarlas bajo el modo de producción capitalista.

Según explica Villca (2012), el objetivo de la creación de los Territorios Nacionales fue establecer el orden en esas regiones, lo cual motivó una larga postergación de derechos políticos a sus habitantes. La fuerza de represión fue una de las principales herramientas de las que se valió el Estado nacional. Los primeros gobernadores de los Territorios Nacionales se encargaron de controlar drásticamente a la población, transformándola en mano de obra o poniéndola al servicio de la Guardia Nacional. De esta manera, encontramos por ejemplo el Reglamento de Conchabo de Peones, del Gral. Lorenzo Vintter en el Territorio Nacional de Río Negro, mediante el cual se busca suprimir las formas de vida alternativas al trabajo asalariado.

Al analizar todas estas explicaciones podemos entenderse a los Territorios Nacionales como espacios geográficos, administrativos y políticos -temporales-, con existencia por fuera de las provincias históricas, en los que confluyeron la necesidad de consolidar definitivamente el poder del Estado Nacional y la incorporación de terrenos aptos para expandir el naciente modelo agroexportador en Argentina. Para ello fue necesario ocupar las tierras en las que aún su poder permanecía débil o incipiente, homogeneizar a los grupos sociales que allí confluían y distribuir inicialmente aquellas tierras entre las clases dominantes y los militares de alto rango a modo de premio por las campañas de exterminio y ocupación. En este sentido, las decisiones gubernamentales dependían casi exclusivamente del poder del Estado Nacional, pero en el interior de cada Territorio Nacional subyacieron elementos sociales, económicos y políticos, intrínsecos a cada realidad, que configuraron su propia identidad.

#### **4. La conformación del Territorio Nacional de Río Negro.**

La concepción que existía sobre la población nativa de los Territorios Nacionales queda expresamente plasmada en el discurso de asunción de la Presidencia de Roca en 1880. Prevalecía, desde el Estado Nacional, la convicción de que la Patagonia era un desierto despoblado, y que la población originaria que aún permanecía con vida, era un cúmulo de salvajes enemigos, mero obstáculo para la “grandeza” del territorio nacional y el desarrollo de su economía.

En este sentido, según explican Navarro Floria y Nicoletti (2001), hacia fines del siglo XIX las campañas militares ya no encuentran grandes resistencias por parte de los pueblos originarios, motivo por el cual lograron asentarse en lugares claves respecto a las vías de comunicación. En este contexto, explican los autores que los primeros gobernadores se preocuparon especialmente por la cuestión de la población de origen no nativo, la cual era escasa, móvil y se encontraba dispersa, contando con un gran aporte migratorio chileno. Hacia 1912, el Territorio Nacional de Río Negro contaba con un perfil predominantemente masculino, rural y de escasa formalidad en la educación.

Los pueblos y colonias en el norte de la Patagonia podían tener su origen en el reconocimiento gubernamental (mediante la traza de calles, plaza, edificios públicos). Esto sucedía principalmente cuando había un fundador empeñado en que esto ocurriera, como fue el caso de General Roca, Pomona y Allen. También el impulso de las autoridades de los Territorios Nacionales podía legitimar un asentamiento poblacional pre existente.

Navarro Floria y Nicoletti (2001) afirman que el territorio de Río Negro fue repoblado a través de regiones, formadas a partir de la convergencia de ciertas características económico-sociales como la región de Carmen de Patagones y el Valle Inferior del río Negro; la región comprendida por Río Colorado, Choele Choel, General Roca -colonias ferroviarias del Valle Medio y Alto Valle; la colonización chileno-germana en la zona aledaña al lago Nahuel Huapi -o zona andina-; y las localidades que nacieron a partir del trazado ferroviario y las que surgieron a través del puerto.

Otros estudios<sup>17</sup> plantean que luego de las campañas militares, la Patagonia fue repoblada por grupos de orígenes disímiles entre sí y con características intrínsecas:

---

<sup>17</sup> Moldes y Entraigas (2007), a partir de una mirada estratificacionista, explican que la población originaria se caracteriza por ser mayoritariamente nómada, con una economía mixta -caza, recolección, ganadería, intercambios con la sociedad- y una organización alrededor de la forma de tribu.

indígenas sometidos y desposeídos de terrenos, incorporados como trabajadores rurales en las estancias o como empleadas domésticas en los nuevos pueblos; campesinos criollos que llegaban desde el centro y el sur de Chile, que se establecieron como mano de obra en el campo y la ciudad; inmigrantes mayoritariamente italianos y españoles<sup>18</sup>, que llegaban atraídos por la legislación nacional sobre la oferta de tierras.

Se formaron numerosas colectividades y gran parte del comercio “al por menor” que contactaba a los pobladores rurales dispersos con los pueblos, quedó en manos de los inmigrantes sirio- libaneses, o popularmente llamados “turcos” (poseían pasaportes del Imperio Otomano), que hacían sus recorridos a pie e instalaban sus boliches y almacenes en la zona más árida.

También los militares, que se asentaron en la región durante las campañas de “conquista” en virtud de la ley de premios que les otorgaban tierras o porque las compraban, fueron consolidando un grupo social importante.

Según estos estudios, fue un verdadero mosaico social, una nueva sociedad que pronto estableció sus propias jerarquías: en el centro se concentraban las colectividades europeas y los funcionarios estatales. En ascenso, variando de acuerdo a las regiones y los casos, se encontraban los criollos, los “turcos”, los empleados y los comerciantes. Llegando al último estrato de la pirámide social estaban los campesinos y los sectores marginales de la ciudad. Y al final, los indígenas. También existían en esa época bandoleros que llegaban de distintas regiones del país y de otros países (como Butch Cassidy y Sundance Kid, que llegaron del oeste de Estados Unidos; o la inglesa Elena Greenhill), que aprovechaban la escasa presencia estatal, o sus formas corruptas.

En cuanto a la distribución de la población, explica Gomiz Gomiz (2010) que, para 1895, la mayor cantidad de población se concentraba en el Este, seguido por los Departamentos ubicados al norte. El Centro y el Oeste, a pesar de contar con una vasta superficie, estaban prácticamente despoblados. Llegando a 1912, la población se distribuía más equitativamente entre el Este, el Norte, el Centro y el Oeste. El año 1914 registra la misma tendencia, evidenciando que el crecimiento económico de la época estaba liderado por la región sur o mesetaria, como consecuencia de la expansión ganadera bovina para

---

<sup>18</sup> Población atravesada por los procesos de industrialización y urbanización, de la mano de la economía capitalista y los descubrimientos científicos (Moldes y Entraigas, 2007)

exportación en frío, y la posterior explotación cerealera en la pampa húmeda, que hizo que el merino, raza que tiene como único propósito la explotación lanar, se desplazara hacia el norte de la Patagonia. En el Censo de 1920, se registra una distribución más favorable para el Norte rionegrino, especialmente para el Departamento de General Roca; quedando plasmada la tendencia irreversible en el Censo de 1947. Entonces, desde el año 1920, el crecimiento poblacional fue liderado por el Alto Valle y la región Andina, como consecuencia del desarrollo de la actividad frutícola y turística, respectivamente. Señala el autor que, el crecimiento poblacional de Río Negro siempre tuvo un ritmo superior que el ritmo nacional.

Para el territorio rionegrino, existía paridad entre los extranjeros europeos y los de países limítrofes –mayoritariamente chilenos- desde finales del siglo XIX. Por otra parte, el mestizaje patagónico fue invisibilizado, ya que se supuso que con la “campana del desierto” se había extinguido a toda la población indígena. La realidad impuesta fue tal, que incluso fue apropiada por los sobrevivientes, quienes llegaron a negar y avergonzarse de sus orígenes en los casos donde existían uniones mestizas (esto podía llegar a ser uno de los secretos más grandes de familia).

En palabras de Navarro Floria y Nicoletti (2001), las actividades económicas regionales posteriores a las campañas militares fueron fundamentales para el repoblamiento del Territorio Nacional, y para su organización política y social. Estas actividades fueron la base para implantar el dominio estatal, mediante la penetración del sistema capitalista, hecho que permitiría que el Territorio se articule con el sistema nacional, y con los mercados internacionales. Cabe destacar que, desde los comienzos de su existencia en calidad de Territorio Nacional, Río Negro se caracterizó por ser una extensión con áreas diferenciadas entre sí: los **Valles** (subdivididos a su vez en el *Alto*, *Medio* e *Inferior*); la **Costa Atlántica**; **Zona Andina** y la **Línea Sur** o zona de meseta.

El Alto Valle lo conforman las actuales localidades de Chichinales, Villa Regina, General Enrique Godoy, Ingeniero Huergo, Mainqué y Valle Azul (al noreste), Cipolletti, Fernández Oro, Cinco Saltos, Contralmirante Cordero, Campo Grande y Catriel (al noroeste), Cervantes, General Roca, Allen, El Cuy, Lonco Vaca, Mengué y Cerro Policía (en el centro de esa región). El Valle Medio comprende los departamentos Avellaneda (actuales localidades de Choele Choel, Lamarque, Luis Beltrán, Chimpay, Coronel Belisle,

Darwin, Pomona, Chelforó y parajes) y Pichi Mahuida (actuales Río Colorado y Colonia Juliá y Echarren y parajes); y el Valle Inferior (situado al Nor- Este del Territorio y conformada por las localidades de Viedma, Guardia Mitre, San Javier, General Conesa y parajes).

La región Costa Atlántica se sitúa al este y la integran los departamentos San Antonio – con las ciudades de San Antonio Oeste, San Antonio Este, Las Grutas, Sierra Grande y parajes- y Valcheta – con la ciudad de Valcheta y parajes.

La región Zona Andina, al oeste, conformada por los Departamentos de Ñorquinco – Mamuel Choique, Ñorquinco y parajes-, Pilcaniyeu –Dina Huapi, Comallo, Pilcaniyeu y parajes- y Bariloche -San Carlos de Bariloche, El Bolsón y parajes-.

La región Línea Sur o zona de meseta, en el sur del territorio, la integran las localidades de Comallo, Jacobacci, Los Menucos, Maquinchao, Ñorquinco, Pilcaniyeu y Ramos Mexía.<sup>19</sup>

Tagliani (2009), explica que la Patagonia se incorpora al país en el marco del modelo agroexportador, régimen socio-económico en el que Argentina participa del mercado internacional a través de la comercialización de productos agropecuarios, a cambio de bienes industriales y servicios de infraestructura. La instauración de este modelo y la reducción en los costos de transporte (en virtud de la construcción de infraestructura ferroviaria), provocan consecuencias en cada región, las cuales comienzan a conformarse en un sistema de centro–periferia, donde la región pampeana se constituye en el centro (con epicentro en la ciudad de Buenos Aires) de las actividades primarias, secundarias y terciarias que derivaron de la producción agropecuaria.

El funcionamiento y desarrollo económico de las distintas regiones rionegrinas, a partir de inserción y de las actividades económicas que se fueron configurando en sus respectivos escenarios, fueron retroalimentación la configuración del sistema económico y social del Territorio rionegrino.

El Valle Inferior fue la región donde, en palabras de Vapñarsky (1983), se dio inicio a la expansión del ganado ovino de la Patagonia; tal es así que, según un censo realizado en 1886 más del 50% del ganado de Río Negro se encontraba en la zona de Viedma. Además,

---

<sup>19</sup> División territorial de la Provincia de Río Negro establecida por la Ley 2431 de la Provincia de Río Negro.

desde principios de siglo se estableció en la región la oferta del servicio de esquila para toda la Patagonia.

Los grandes propietarios no tuvieron un rol transformador en el Valle Inferior. Para sustentar su poder, solo se dedicaban a ampliar las extensiones de sus tierras; y delegaban el control a sus encargados, combinando el ingreso de rentas con el comercio en la ciudad, vinculándose siempre con las actividades gubernamentales.

A pesar de que forman parte de diferentes jurisdicciones, Viedma y Carmen de Patagones han mantenido desde siempre, un amplio flujo de personas, bienes y servicios, incluso antes de la construcción del puente ferrocarrilero, inaugurado en el año 1931. Desde que Viedma se erigió en capital de la Gobernación de la Patagonia, desarrolló su centro administrativo, y posteriormente sus instituciones educativas y religiosas; mientras que Carmen de Patagones basó sus actividades en el puerto y el centro comercial. Sin embargo, ambas localidades padecerían un gran estancamiento desde la culminación del ciclo de la lana y desde el emplazamiento del ferrocarril entre Bahía Blanca y la Confluencia (así se denominaba en esa época al Alto Valle) a fines del siglo XIX (Vapñarsky, 1983).

Alrededor de la zona de Viedma, comienza a cobrar pujanza dos pueblos: Coronel Pringles<sup>20</sup>, que tras sucesivos cambios de denominación, hoy es Guardia Mitre. En 1869 se ubicó un fortín hacia el noroeste y en 1883, se creará allí la Colonia General Conesa, junto a la Colonia Tte. Gral. Eustaquio Frías, orientadas a la explotación ganadera.

En cuanto al Valle Medio, la isla de Choele Choel fue la primera colonia agrícola ganadera de la región y fue ocupada desde 1879 por los militares bajo el mando de Roca, a pesar de que la zona era proclive a las inundaciones Bandieri (2005). Allí se establecieron colonos galeses provenientes de Chubut, por iniciativa del entonces Gobernador José Eugenio Tello. En sus inmediaciones se desarrollaron otras colonias chacareras como fueron Chimpay, Belisle, Darwin. Para 1898 el ferrocarril había llegado y la Isla Grande de Choele era declarada colonia nacional. Fue dividida en parcelas y se formaron los actuales pueblos de Lamarque, Luis Beltrán y Pomona. Sin embargo, hasta mediados de los años

---

<sup>20</sup> Denominada así desde 1880 a 1946, más tarde se llamaría Guardia Mitre. Al principio fue el único pueblo en el Valle Inferior, fuera de Viedma y Patagones, funcionando como un centro de servicios de un territorio bajo riego precario, que se encontraba lejos de las vías de comunicación más importantes (Vapñarsky, 1983).



50, las obras de irrigación fueron precarias, por lo que solo fue posible la existencia de plantaciones limitadas y cosecha de alfalfa y cereales para el abastecimiento de las chacras cercanas. Choele Choel se benefició de su ubicación: en él, confluyen caminos estratégicos, vinculados al curso del río Negro y el río Colorado, así como al golfo San Matías y a la localidad de Valcheta (Navarro Floria y Nicoletti. 2001).

La primera colonia agrícola del Alto Valle fue la llamada “General Roca” (Bandieri, 2005), creada en el año 1883 por disposición del gobierno nacional. Esta colonia contaba con una superficie de 42 mil hectáreas, y fue dividida en 442 lotes o chacras. El canal de riego llamado “el canal de los milicos”, fue una obra improvisada que se encontraba aguas arriba de Cipolletti, con una bocatoma de agua en el río Neuquén. En el Alto Valle era necesario auxiliar toda la producción agrícola con riego artificial, siendo fundamental la existencia de canales adecuadamente planificados. Además había que controlar las crecidas del río. Entonces, en marzo de 1896 el gobierno nacional y la Empresa Gran Ferrocarril del Sud firman un convenio en el que el Ferrocarril obtenía grandes beneficios impositivos y arancelarios pero se comprometía a llevar adelante las obras necesarias (Taranda, 1992).

Tagliani (2009) explica que la empresa Ferrocarril del Sud se inicia en el negocio frutícola con la creación de la Compañía de Tierras del Sud, orientada al negocio inmobiliario. La empresa compraba tierras para subdividir sus parcelas en chacras de 2 a 50 hectáreas, y luego se las vendía a inmigrantes, a trabajadores ferroviarios y trabajadores de las obras de riego. Así fue que nacieron numerosas colonias, entre las que estaba “La Picasa” (actual Cinco Saltos). Allí, en 1918 se instaló la Estación Experimental, a través de la cual se importan variedades de peras y manzanas desde Australia, con el objetivo de reproducirlas en un vivero local y distribuir posteriormente las plantas entre los productores regionales, a bajo costo<sup>21</sup>. Las ventas al exterior inician durante 1931, pero será en el año 1936 que alcanzarán un volumen considerable. Navarro Floria y Nicoletti (2001) explican que el Alto Valle fue la región que logró mayor desarrollo y poblamiento, gracias a la temprana llegada del tren, las obras de riego y las fluidas vías de comunicación en comparación con el resto del Territorio. La producción agrícola y ganadera del Alto Valle era incipiente hasta la llegada del ferrocarril, cuando la zona logró vincularse con el Océano

---

<sup>21</sup> La producción de peras y su superficie cultivada, se duplican entre los años 1947 y 1960 (Tagliani. 2009).

Atlántico. Las características agrícolas de esta región, dieron origen a sujetos sociales singulares, diferentes de otros conformados en el resto del Territorio. A partir de la década del '30 aparecen los dueños de los galpones de empaque, los pequeños productores y los asalariados. Expone Tagliani (2009) que, en los inicios se destacó la producción de alfalfa, pero luego de la crisis del '30, la forzada innovación implicó un cambio estructural hacia la fruticultura.

La ganadería era la actividad económica más rentable en toda la Patagonia y la predominancia de la exportación, favoreció el establecimiento de numerosos puertos (Carmen de Patagones, San Antonio Oeste, Madryn, Camarones, Comodoro Rivadavia, Deseado, San Julián, Santa Cruz, Río Gallegos y Río Grande) que dieron forma a la organización social de la costa patagónica. La intercomunicación entre esos centros fue cuasi nula, pero se encontraban conectados fuertemente con Buenos Aires. Así se fueron desarrollando localidades incipientes en el área costera, cuya actividad portuaria fue centro de convocatoria de población masculina mayoritariamente (Bandieri. 2005).

Vapñarsky (1983), sostiene que el poblamiento de San Antonio Oeste comenzó originalmente en el lado Este del saco (se le llama así, porque es una suerte de herradura en el extremo norte del golfo San Matías). En 1901 se instaló el primer comercio y comenzaron a llegar los primeros barcos. En 1905, Sassemborg y Cía., casa comercial de Carmen de Patagones, instaló en San Antonio Oeste una sucursal, construyendo allí el primer muelle. La población se fue trasladando poco a poco desde el Este del saco hacia el Oeste, según Navarro Floria y Nicoletti (2001), gracias a su mejor comunicación con el interior del Territorio. En el año 1908 se instaló una sucursal de la firma Lahusen y Cía., una de las principales exportadoras de lana en el sur del país (Camino Vela, 2011).

El pueblo de San Antonio Oeste, fue reconocido oficialmente por decreto en 1910 y la instalación del tren fue el hecho que impulsó fuertemente al puerto y el aumento de densidad poblacional, teniendo en cuenta que cuando comenzó el emplazamiento ferroviario en 1908, llegó gran cantidad de personal a San Antonio Oeste, así como materiales y combustibles necesarios para la construcción, todo a través del mar (Vapñarsky, 1983). El auge del puerto se mantuvo hasta gran parte de la década de 1930, pero su actividad comenzó a decaer al mismo ritmo que lo hacía el precio de la lana

(Navarro Floria y Nicoletti. 2001). Hacia 1954 la firma Lahusen desmanteló sus instalaciones, dando fin a la época de concentración de lana en San Antonio Oeste.

En cuanto a la zona Andina, el caso de Bariloche se destaca como paradigmático (Bandieri, 2005) ya que a pesar de tener un pasado fuertemente ganadero, comienza un posterior desarrollo turístico forzado por una crisis provocada por el Estado Nacional.

En el año 1902 el perito P. Moreno solicitó al presidente Roca que los terrenos que le había otorgado como premio, los utilizara para establecer un parque nacional (actual Parque Nacional Nahuel Huapi). Sin embargo, sería la Asociación Amigos del Nahuel Huapi la que impulsaría su creación, concretada recién en abril de 1922, cuando el gobierno nacional crea el Parque Nacional del Sur por Decreto.

Las actividades económicas de la época estaban centradas en el comercio con Chile - ganado, lana, cuero, madera- productos de la zona de Chubut y El Bolsón mediante establecimientos como Lahusen y Cía., la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia y otras. El tren llega a Pilcaniyeu (ubicado a 70 km de S. C. de Bariloche) en 1929 y será inaugurado recién en 1934 (Navarro Floria y Nicoletti, 2001).

La región se había desarrollado gracias al intercambio comercial con Chile a principios del siglo XX, pero la relación conflictiva con el país vecino a causa de los desacuerdos limítrofes, impulsan al Estado nacional a sancionar una serie de normas que restringieron ese vínculo comercial (el establecimiento de derechos aduaneros a los productos provenientes de Chile; la instalación de la aduana en el año 1920, en el paso fronterizo). Fue así que Bariloche se encontró sumergida en una crisis que la obligó a buscar estrategias alternativas para la subsistencia, encontrándose de esta manera, progresivamente, con la actividad turística. Asimismo, el gobierno nacional tomó la decisión de construir la vía férrea que uniría las localidades de San Antonio Oeste con San Carlos de Bariloche. Tal es así que en enero de 1924 fue inaugurado el “tren de turismo”, el cual abarcaba el trayecto del ramal explotado por el Ferrocarril del Sud hasta San Antonio. Asimismo, la construcción del puente ferrocarrilero que une Carmen de Patagones y Viedma por un lado, y la finalización del entramado ferroviario en el año 1932, contribuyeron a que los viajes se llevaran a cabo con más velocidad, aumentando sustancialmente la cantidad de visitantes a la región. Estas acciones realizadas por la empresa ferroviaria y la Dirección de Parques

Nacionales<sup>22</sup> (creada en el año 1934) impulsaron la actividad turística. La Dirección de Parques Nacionales también se ocupó de promover la práctica de esquí, la realización de excursiones y la instalación de la infraestructura de transporte necesaria, tal como el alambre carril en el cerro Catedral (Tagliani. 2009).

Finalmente, Vapñarsky (1983), identifica a la Línea Sur como una región que se ha caracterizado desde siempre por poseer una forma de asentamiento de población diseminada y pequeños pueblos que existen a la vera de las vías del tren<sup>23</sup>. Por otra parte, Rey (2005) afirma que la región de la meseta posee características geográficas que definieron desde siempre su situación desfavorable: aridez extrema, baja cantidad de precipitaciones, temperaturas altamente variables entre el día y la noche, constantes vientos fuertes desde el oeste y escasa presencia de vegetales de valor comercial. Ocupada por pueblos originarios nómades, tehuelches, que luego de las campañas militares de 1879, se dispersaron y devinieron en sedentarios convivieron con la cultura impuesta tras la llegada de inmigrantes blancos y funcionarios nacionales -jueces y comisarios-, y del dictado del Código Civil y el Código Rural, comenzaron a transformarse en campesinos pastores. Asimismo, tuvieron que adaptar la lengua oficial, el modo de producción capitalista, la estructura familiar monogámica, e innumerables comportamientos sociales, incluyendo la forma de vestir. En este contexto, la ganadería ovina extensiva fue inevitable para la reproducción social y biológica, la cual ya era conocida por los pueblos indígenas.

---

<sup>22</sup> Ezequiel Bustillo, primer director de Parques Nacionales, inició las obras necesarias para dotar a la localidad del perfil turístico internacional actual, mediante la infraestructura necesaria (como el Centro Cívico y el hotel Llao Llao, existentes en la actualidad), diseño arquitectónico necesario (diseñado por su hermano, Alejandro), servicios (agua corriente, asfalto, cloacas) y caminos al interior del Parque Nacional. Las obras demandaron una fuerte inversión por parte del Estado Nacional, lo cual fue posible gracias a los contactos que poseía Bustillo con los integrantes de la administración. En realidad, existía un interés por parte de las autoridades de consolidar la jurisdicción nacional en las fronteras de la región patagónica. Ya en 1943, con el golpe militar, finaliza la época de Bustillo y los gobiernos peronistas perfilan el turismo hacia los sectores más populares, aumentando los planes de turismo social. Tal es así que el número de visitantes, hacia 1950, asciende a 55.000. Los sectores de las elites comenzaron a buscar otros destinos más exclusivos, y Bariloche, con el paso del tiempo, terminará transformándose en un gran centro receptor de adultos mayores y egresados del secundario. Los comercios de la época sintieron el cambio, puesto que los nuevos sectores no gastaban el mismo dinero que los estratos más pudientes, sin embargo, poco a poco el tipo de cambio monetario atrajo turismo brasilero y chileno de manera masiva, reflatando el consumo (Bandieri. 2009).

<sup>23</sup> Cabe destacar que la región adquirió esta denominación, en alusión al trazado del Ferrocarril del Sud, que la atraviesa de este a oeste, y que le dio origen a la mayoría de sus pueblos actuales (Vapñarsky. 1983).

Pero las limitaciones, a causa de los acaparadores y usurpadores fueron notables. Además, Las instalaciones rurales eran precarias<sup>24</sup>, lo cual también dificultaba ampliamente el aumento de la productividad. La expansión de la producción ovina ocurre entre 1901 y 1908, pero fue precedida por una severa disminución, como consecuencia de una prolongada sequía, y la crisis mundial de 1930 empeoró la situación.

Valcheta, Maquinchao y Huahuel Niyeu (actual Ing. Jacobacci) eran los pueblos existentes en la región hasta el trazado ferroviario (Vapñarsky, 1983). La obra del ferrocarril dio impulso a otros asentamientos poblacionales como los pueblos de Valcheta, Mtro. Ramos Mexía, Sierra Colorada, Los Menucos, Comallo y Pilcaniyeu. Con excepción de Valcheta, todos se formaron realmente después de la culminación del ciclo de la lana.

Su surgimiento inicial debe entenderse como un proceso que fue potenciado por la llegada del tren. Los asentamientos preexistentes eran grupos de comerciantes, con una oficina de correos, un juzgado de paz o una escuela.

### **Estructuración político-institucional del Territorio Nacional de Río Negro.**

En el punto 3 de este trabajo hemos descripto la organización política e institucional de los nuevos territorios incorporados por parte del Estado nacional, que quedará plasmada en la sanción de sucesivas leyes que le darán forma, desde la primigenia ley de Tierras Nacionales (1862), y las posteriores de Gobernaciones Militares (1872) y finalmente, Territorios Nacionales (1884).

Los límites territoriales que la Ley 1532 del año 1884 otorgaba a estos espacios siguieron un criterio combinado de demarcación de fronteras naturales con líneas imaginarias. El total de la superficie atribuida al territorio de Río Negro fue de 212.163 kilómetros cuadrados y no sufrió modificaciones significativas a lo largo del tiempo. Los límites al norte será el río Colorado; por el este el meridiano 5to. hasta tocar el río Negro, siguiendo este río y la costa del Atlántico. Al sur el paralelo 42o. En el oeste la cordillera divisora con Chile, el curso del Limay, del Neuquén y prolongación del meridiano 10ro. hasta el Colorado.

---

<sup>24</sup> Coexistían corrales de rama, cura de enfermedades como la sarna mediante métodos de escaso rigor científico, galpones poco adaptados, etc. Asimismo, Los pequeños productores vendían lana y compraban insumos sin controlar precios; además la lana no era producida con el manejo adecuado y se esquilaba sin precauciones. Compraban caro, y también fiado a los denominados “mercachifle”. Solo las actividades informales como la caza de guanaco, ñandú o zorro; o algún empleo temporal en estancias o el ferrocarril, les permitían subsistir (Rey. 2005).

La “excesiva rigidez” de los límites territoriales, y muy especialmente para el caso de Neuquén y Río Negro, han dado lugar a observaciones y críticas. Vapsnarsky (1983) sostiene que la arbitrariedad del criterio delimitador produjo efectos negativos sobre aquellas zonas y regiones homogéneas, previas a la formación de los Territorios, separándolas como unidad económica y social, como fue el caso de Viedma y Carmen de Patagones, que fueron separadas jurisdiccionalmente a pesar de haber nacido como unidad económica y social.

El esquema institucional de las leyes organizativas de los Territorios dará protagonismo a diferentes estructuras burocráticas como Ministerios, Direcciones Generales, Consejos, Oficinas y Agencias que marcarán las trayectorias y la característica sobresaliente de estos espacios.

La década de 1870 será la época del desarrollo del capitalismo en el área pampeana, por lo que, como sostiene Blanco (2008) las tierras más allá de la línea de frontera en manos de los grupos indígenas, se transformaron para los grupos dominantes en el desierto-entendido entonces como vacío de población y de civilización- a conquistar.

El objetivo de los gobernantes fue consolidar el poder soberano del Estado nacional sobre el espacio patagónico para eliminar, por un lado, la pretensión de ocupación de países extranjeros (Chile) y por otro, las formas de funcionamiento de economías precapitalistas -comunitarias de la sociedad indígena, todo ello tendiente a incorporar importantes superficies a la actividad productiva.

Una imagen muy difundida para estos espacios (Favaro-Cao, 2005) entiende que fue el Estado Nacional el que asume casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación de los territorios ante la falta de impulso inicial por parte de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de la alianza pampa húmeda-litoral-interior, no acompañaron el proyecto de ocupación concreta que se esperaba.

Para el territorio de Río Negro, Camino Vela (2011: 51) afirma que” (...) el peso de las agencias y empresas estatales en la configuración productiva, la inversión, el desarrollo del empleo y la conformación de la sociedad, fue absolutamente relevante”. En el mismo sentido Winderbaum (2005: 352-353) sostiene que el carácter esencialmente especuladora y parasitario de las clases dominantes en este territorio está conectado a un rol decisivo atribuido al Estado en la conformación socio económica de estos sectores. Basado en los

ejemplos de la construcción de ferrocarriles y otras obras de infraestructura como el sistema de riego, sumadas a la legislación sobre ocupación y apropiación de la tierra pública, con el patrocinio y/o la garantía estatal, permitieron dinamizar los circuitos de producción y circulación, abrieron nuevas oportunidades de actividad económica, generando a la vez una intensa valorización de tierras y propiedades.

Esta lectura, que también se ha realizado para el resto de las clases dominantes del área pampeana, a permitido vislumbrar cómo y de qué manera, estas diversas formas de intervención del Estado contribuyeron a la configuración estructural de la sociedad argentina (Oszlak , 1997:271-272).

Para el caso rionegrino, formado sin limitaciones tras la ocupación militar, se exagera este rol del Estado nacional en la formación de los grupos sociales dominantes y en la supervivencia de las distintas “islas” económicas y posteriormente políticas (Camino Vela, 2011).

La ley 1.532 de Territorios Nacional trajo aparejado una serie de acontecimientos para estas nuevas áreas que se incorporaran al Estado Nacional; en principio significó la instalación de un sistema administrativo-burocrático Estatal de organización y control de bienes y personas en estos territorios, que muchas veces fue llevada adelante en coordinación entre el Estado y los intereses corporativos ligados a la actividad económica privada o entidades religiosas.

La presencia del Estado nacional significó la construcción y puesta en funcionamiento de una estructura administrativa y burocrática destinada a desestructurar modalidades sociales y formaciones económicas precapitalista, como la indígena, ligadas a una cultura de cazadores-recolectores y pastores mediante la imposición de un aparato coercitivo y represivo protector de las propiedades privada-la tierra y el ganado- y al mismo tiempo disciplinador de la población en tanto mercado de mano de obra.

En este sentido cobran inusitada importancia ciertas instituciones del Estado Nacional para estas regiones, como son el Ejército, el Gobernador Territorial, los ministerios del Interior y de Agricultura, la Dirección de Tierras, la administración de Justicia y Policía, los Consejos nacional de Educación y de Salud, en tanto fueron un elemento importante en la conformación de las sociedades en estas regiones recientemente incorporadas al país.

A diferencia de las provincias autónomas, las autoridades de los Territorios nacionales eran nombradas por el poder central y sus habitantes poseían derechos restringidos, su participación en la vida política, en determinadas ocasiones y dadas ciertas condiciones, estaba circunscrita al ámbito local.

La autoridad más importante de estos territorios fue la figura del Gobernador territorialiano, que la ley 1532 del año 1884 solo otorgaba facultades muy limitadas para la administración y casi nulas atribuciones para tomar decisiones. De esta manera el poder central, bajo el formato político de un “republicanismo tutelado” (Ruffini, 2004) intentaba eliminar el riesgo de que en estos espacios territoriales se creara un poder independiente incontrolables como había sucedido en la etapa de disolución de la autoridad central que caracterizó a la Argentina entre 1810 y 1870.

La primer preocupación del Estado central, una vez incorporadas las tierras a su dominio, fue la protección de sus fronteras frente a países vecinos, de allí la fuerte presencia en territorios patagónicos del Ejército con la intención de externalizar su poder frente al país vecino Chile, con el cual mantenía desde hacía tiempo problemas limítrofes. La creación en 1878 (que duró hasta 1884) de una Gobernación de la Patagonia de carácter militar perseguía el claro objetivo de asegurar la soberanía efectiva. Fronteras adentro, las etnias indígenas sometidas por las armas, fueron reducidas a la vida en colonias controladas, como la de General Conesa y Valcheta, por el propio ejército.

Los primeros años de los territorio nacionales patagónicos están marcados por una fuerte militarización que perseguía el claro objetivo de un disciplinamiento al orden estatal, basado en la jerarquía. Los primeros gobernadores, de origen militar, aseguraban al Estado central la subordinación de éstos a un régimen basado fundamentalmente en el orden jerárquico y limitaba cualquier intento de autonomía de estos espacios.

A fines del siglo XIX el gobierno nacional comenzó a reemplazar a estos gobernadores de extracción militar por figuras civiles con mayor experiencia política, motivado, según Ruffini (2003), por la finalización de la etapa inicial de formación de los territorios y la adaptación de la sociedad a las pautas y normas estatales, lo que implicaba menor necesidad de obediencia y coerción, así como la necesidad de morigerar los enfrentamientos entre el titular del ejecutivo y las restantes autoridades.



De esta manera y sosteniendo la necesidad de intervención y control del Estado nacional, era nombrado en el Territorio Nacional de Río Negro el primer gobernador civil, José Eugenio Tello (1898-1905).

En 1885 el territorio de Río Negro quedaría dividido en siete departamentos, con una Comisaría de Policía cada uno, a los cuales se les pondría nombre en 1904. Recién en 1915 se establecería la división de Río Negro en los trece departamentos actuales: General Roca, Avellaneda, Pichi Mahuida, Conesa, Adolfo Alsina, San Antonio, Valcheta, 9 de Julio, 25 de Mayo, El Cuy, Pilcaniyeu, Ñorquinco y Bariloche (Camino Vela, 2011). Posteriormente, y a fines de organizar la división y control de la superficie y la población, se procedió a subdividir cada departamento en secciones y cuarteles, a los cuales se les adjudicaba una autoridad territorialiana (Camino Vela, 2011).

En los años sucesivos, los exiguos presupuestos y fondos recibidos por los gobernadores y la imposibilidad de contar con rentas propias, restringió la función de estos funcionarios a meros guardianes del orden y la legalidad estatal. Durante buena parte del período territorialiano fueron desatendidos todos aquellos reclamos y demandas vinculadas a las funciones sociales y de promoción económica, como la salud, la educación, la infraestructura urbana y rural, tan necesaria para promover las actividades económicas de estas sociedades. Estos funcionarios se convirtieron en absentistas y permanecían en el territorio durante muy pocos meses del año (Ruffini, 2004).

### **La administración de Justicia y policía.**

La Policía y la Justicia territorialiana serán las instituciones encargadas de lograr y mantener la cohesión social mediante la instrumentación de un aparato represivo y coercitivo, tendientes a *“lograr una mayor eficacia en la misión persecutoria, a vigilar poblaciones y caminos, permitiendo una mayor circulación y de personas y mercancías, contemplando sobre todo la protección de la propiedad privada”* (Suárez, 2001).

La presencia de la policía en estos territorios representaba la cara visible del poder central; en el caso de Río Negro su organicidad estaba dada por un poder central radicado en Viedma en la figura de la Jefatura de Policía, y delegaciones distribuidas en el interior del territorio bajo las distintas figuras de Comisarías, subcomisarias y destacamentos.

Estas dependencias locales fueron situadas siempre en poblados donde ejercían actividades comerciales y productivas importantes compañías de capital privado como casas acopiadoras de frutos del país, negocios de ramos generales o estancias ganaderas con la clara pretensión de proteger la propiedad privada.

Los destacamentos policiales fueron emplazados sobre todo en caminos y cruces que representaban circuitos comerciales importantes con otras regiones económicas como las de Chile, Neuquén y Chubut, entre otras (Suárez, 2013).

La Justicia estaba representada por dos figuras importantes, un Juez Letrado radicado en Viedma y designado por el Poder Central y los Juzgados de Paz locales, cuando el número de personas definidos en la ley así lo establecía.

La figura del juez de Paz se erige como más importante a la hora de cumplir con los objetivos de homogeneización de la población propuesto por el Estado Nacional. Su actividad incluye el control sobre la movilidad de la población, la imposición de una nacionalidad relacionada con el estado, el control biopolítico de la inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones, o la disposición de bienes de sucesión o desalojo de ocupaciones rurales. Fue el encargado de la aplicación local de las normas impuestas por el Estado Nacional, las leyes de organización territorial, el Código Rural, como así también las disposiciones del ejecutivo territorial, sobre todo las contravenciones policiales. Se le agregaba además la extensión de guías de campaña, patentes comerciales y Ordenanzas policiales tan variadas como marcas, señales, tránsito de animales, guías, división de tierras, caminos, caza, policía rural, control sanitario, régimen de aguas, vagancia, juego, embriaguez, desorden, ostentación de armas, entre otras (Suárez, 2004).

Luego de la primer etapa organizativa, no hubo cambios significativos en la relación del Estado Nacional con los territorios, las limitaciones de los funcionarios territorianos para hacer frente a las problemáticas locales, fueron una constante problemática, que se reflejó durante todo el periodo y que se expresó en sucesivas quejas y conflictos que dan cuenta los múltiples estudios sobre el tema (destacamos principalmente los de Suárez, 2001; Ruffini, 2004; Rey, 1977).

Esta situación se vio reforzada por una estructura institucional burocrática mediadora que tornaba casi imposible un contacto directo entre ambas jurisdicciones. Esta estructura burocrática la representaban en casi todo los casos los Ministerio del Interior, y en menor

medida el de Justicia, Culto e Instrucción Pública y el Consejo de Educación ( Ruffini, 2004)-

### **La administración de tierras y colonia.**

La incorporación de Argentina al sistema capitalista internacional como proveedora de materias primas -básicamente lanas y carnes- a los países industrializados trajo aparejado una necesidad apremiante de tierras nuevas, que el Estado transferiría con liberalidad y rapidez a manos privadas a partir de la sanción e implementación de diferentes leyes (Blanco, 2008).

La ocupación y apropiación de la tierra será un proceso regulado por el propio Estado nacional, aunque se pretendió seguir el modelo de ocupación realizado por los Estados Unidos de América, lejos se está de aquella experiencia. El organismo encargado de llevar adelante fue la Dirección General de Tierras que desde 1898 dependerá directamente del Ministerio de Agricultura<sup>25</sup>.

Analizar las políticas públicas referidas a las formas de distribución y apropiación de la tierra en la Patagonia implica la necesaria referencia al Estado nacional, por cuanto esta jurisdicción desplegab sobre los territorios nacionales una autoridad centralizada y dependiente de todas las decisiones. La organización y funcionamiento dependía directamente del Poder Ejecutivo nacional, situación que se mantendría inalterada hasta mediados del siglo XX.

El resultado de dichas políticas durante casi setenta años fue dando lugar a la conformación de una estructura agraria particular para Río Negro. Un grupo social minoritario de características especuladoras y absentista, con grandes contactos e influencia con la burocracia estatal nacional y una disponibilidad importante de capital, logró concentrar por diversas vías administrativas una gran superficie del territorio, que se constituirá en la base de grandes negocios especulativos.

En este sentido Camino Vela (2011) plantea que ésta situación conviviría con un número muy significativo de pequeños y medianos propietarios, arrendatarios y ocupantes

---

<sup>25</sup> La Dirección General de Tierras se creó a partir de su antecesor a la Oficina Central de Tierras y Colonias que fue creada con la Ley n. 876. Primeramente dependió del ministerio del Interior hasta 1893 y luego paso a depender del ministerio de Hacienda, poco tiempo después del Ministerio de relaciones exteriores y luego del de Justicia, Culto e Instrucción Pública en 1894. En 1898 paso a depender del Ministerio de Agricultura.

de hecho de campos fiscales, en un proceso que se fue desarrollando no sin tensiones, dado que a los conflictos entre privados por la posesión de la tierra se le sumaron aquellos producidos entre el poder público y los inversores privados o productores, dando lugar a “la emergencia de organizaciones corporativas que representarían a partir de entonces sus intereses, asumiendo un rol protagónico en el juego de negociación-tensión con el Estado nacional” (Camino Vela, 2011: 85).

Los primeros años del desarrollo territorial marcaban una presencia de la población esencialmente rural y muy dispersa (el 60% de la población era rural, argentina, masculina y analfabeta). Entre los años 1914 y 1924 reflejan una mayoría de extranjeros en el Valle, fruto de las colonias agrícolas.

En el valle medio del Río Colorado se produjo un rápido proceso de ocupación y concentración de la propiedad, aprovechando la Ley de fronteras, formándose estancias de ganadería ovina y paulatinamente el área de mayor concentración de este ganado a principios de siglo. Con la llegada del ferrocarril en 1897 se formó la localidad de La Adela, en la Pampa, al margen del río Colorado. En 1901 Buena Parada y estación Río Colorado fueron reconocidos como pueblos en la misma región y llegaron las primeras inversiones y colonos al lugar con el establecimiento de una Bodega y Viñedos de Nazar Anchorena SRL y el emprendimiento de Lorenzó Juliá y el ingeniero Juan Echarren formando la Colonia Juliá y Echarren con inmigrantes españoles, que con obras de riego mediante, permitieron explotar alfalfa y luego viñedos.

En el Alto Valle del río Negro, la distribución de las tierras luego de la ocupación militar, se realizaría entre quienes financiaron la expedición militar por la Ley de Empréstitos de 1878, y entre quienes llevaron a cabo la misma a través de la Ley de Premios Militares de 1885, sobre todo los altos oficiales. Estas decisiones políticas derivaron en un proceso de concentración de la propiedad con fines primariamente especulativos y no productivos (Winderbaum 2005: 64-365) que serán profundizadas con la llegada del ferrocarril a finales del siglo XIX y principios del XX.

La colonización del Alto Valle reconocerá varias iniciativas privadas, derivadas muchas de ellas del Decreto de 1907 que le concedía prioridad a los colonos en la adjudicación de lotes a muy bajo precio a cambio de la realización de mejoras y de la formación de cooperativas de irrigación.

Se crea así la cooperativa de Irrigación Agrícola General Roca bajo el patrocinio de Patricio Piñeiro Sorondo, en 1910 y se fundó Allen. En 1924, al este de la región Alto Valle, la Compañía Ítalo Argentina de Colonización adquirió 5.000 hectáreas y fundó Colonia Regina Pacine de Alvear (actual Villa Regina). Por iniciativa privada la compañía construyó caminos, red de canales, un vivero para plantas europeas y facilitó herramientas, construcciones y servicios a los colonos (Tagliani, 2009).

En tanto en la región oeste del Alto Valle, la Compañías de Tierras del Sud, subsidiaria del grupo Ferrocarril del Sud, compró en 1910 mil hectáreas conformando un grupo de colonias agrícolas a principios del siglo XX que dieron lugar a varias localidades. Mediante subdivisión de la tierra, obras de irrigación, establecimiento de una estación experimental para el ensayo de cultivos y la reproducción de variedades para su venta a precios de fomento, logró atraer inmigrantes italianos, españoles e ingleses fundando la colonia La Picasa, actual Cinco Saltos (Camino Vela, 2011).

El resultado de este tipo de colonización en todo el Alto Valle, impulsada, promovida y amparada por el propio estado nacional, permitió como sostiene Winderbaum, (2005:366) la concentración de tierras en manos de especuladores que las revalorizaban en un corto plazo a la par de las obras de riego.

Al norte del Territorio de Río Negro, en 1899 el Estado Nacional fomentará el desarrollo de una Colonia pastoril, pero con la clara intención de “reubicar población indígena” a la que mantendrá desatendida por un largo período de tiempo, hasta que el descubrimiento de petróleo en 1959 dará un nuevo impulso a la Colonia Catriel, con un perfil delineado por Yacimientos Petrolíferos Fiscales para esta región, vinculada mas a los intereses del vecino territorio neuquino que al propio rionegrino.

El traspaso de tierras a manos privadas en la Línea Sur del territorio rionegrino es tal vez el caso paradigmático donde se ve claramente el comportamiento del estado nacional en un marco de fiebre especulativa provocada por la ley 4.167 de 1903 destinada, paradójicamente, a ordenar y regular la propiedad de las tierras en los Territorios Nacionales. Esto no provocó necesariamente ni el poblamiento ni la puesta en producción de las mismas (Camino Vela, 2011).

El corrimiento de la frontera “ovina” hacia los territorios ganados a las sociedades indígenas provocó, como ya dijimos, en la Patagonia la “merinización” de estas tierras para

la producción de lanas con destino a las economías centrales, principalmente Inglaterra. El escaso valor y la política de concentración y apropiación de la misma en favor de capitales ingleses, chilenos o de sociedades anónimas, que a través de empresas capitalistas se dedicaban a la explotación de la oveja para la exportación de lanas por estos puertos, hizo posible que estas tierras se poblaran de ganado lanar.

Se crearon grandes latifundios que pasaron a manos de conocidos propietarios, terratenientes y comerciantes de Buenos Aires, lo que provocaba incluso la advertencia del gobernador territorialiano, señalando que constituye un verdadero despojo y un serio problema que la tierra pública sea otorgada a sectores dominantes del país y a los implicados en la “campana del desierto”, en lugar de a sus ocupantes<sup>26</sup>.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (h) (2010). *Manual de Ciencia Política*. Eudeba, Bs. As.
- Alberdi, J. B. (1945) *Bases, y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Volumen 2 de Colección panamericana, 2. Ed. W. M. Jackson, 1945.
- Ansaldi, Waldo (2017) “¿Clase social o categoría política? Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina. En e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 15, núm. 60, julio.septiembre, pp. 40-47. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- Armus, D. y Belmartino, S. (2001) “Enfermedades, médicos y cultura higiénica” en: Cattaruzza, A. (director), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Nueva Historia Argentina, Tomo 7, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 285-329.
- Ascolani, Adrián (1991) “Historia de la historiografía educacional en la Argentina. Autores y problemáticas (1910-1990)”. En: Ascolani, Adrián (comp) *La Educación en Argentina*. Estudios de Historia, del Arca, Rosario, Argentina.
- Bandieri, Susana (2000). “Ampliando las fronteras: la ocupación de La Patagonia”. En Lobato, Mirta (Dir), *Historia Argentina*. Tomo 5, Capítulo III “El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)”. Ed. Sudamericana, Bs. As.
- Bandieri, Susana (2005,) *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Bandieri, Susana (2009) “Cuando crear una identidad nacional en los territorios patagónico fue prioritario”. Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales, núm. 11, Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Argentina.

---

<sup>26</sup> Con el decreto del presidente Marcelo T. de Alvear que consideraba intrusos y pasibles de ser desalojados a los ocupantes de tierras fiscales que no solicitaran tierras para arrendar ni pagaran pastajes, esto permitió que los comerciantes, en su mayoría españoles y árabes, extendieran considerablemente sus campos (Camino Vela, 2011)

- Bandieri, Susana (2018) *Plan de renovación integral del Museo Histórico provincial "Gobernador Eugenio Tello"*. Informe Final. Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte de Río Negro. Viedma.
- Barreneche, O. (2009) "La reorganización de las policías en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, 1936-1940". En: B. Moreyra y S. Mallo (Comps.) *Pensar y construir los grupos sociales: Actores, prácticas y representaciones. Córdoba y Buenos Aires, siglos XVI-XX*. Córdoba; La Plata; Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S.A. Segreti ; UNLP.
- Belmartino, S. (2005) *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Biernat, C. (2016) "Continuidades y rupturas en el proceso de centralización sanitaria argentina (1880-1945)". En Rev. Trabajos y Comunicaciones (44), e021. Recuperado de:
- Botana, N. (1993) "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930". En Carmagnani, M. (Coord) *Federalismos Latinoamericanos: Mexico/Brasil/Argentina*. FCE, México.
- Braslavsky, C. y Krawczyk, N. (1988) *La Escuela Pública*. Miño y Dávila, Bs. As.
- Camino Vela, Francisco (2011) "La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical", Tesis Doctoral. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Cavarozzi, Marccelo (1996). *Autoritarismo y democracia*. Eudeba, Bs. As.
- Cavarozzi, Marcelo (1991) "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico", en Documento Cedes;(12),1978. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3300>.
- Chevalier, Francois (1977) *América Latina. De la independencia a nuestros días*. México, F. C. E., 777 pp.
- Chiaramonte, José Carlos (1991) "La cuestión regional en el proceso de gestación del estado nacional argentino", en Chiaramonte, José Carlos *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*. Buenos Aires, FCE, pp. 21-56.
- Chiaramonte, José Carlos (1993) "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX". En Carmagnani, M. (Coord) *Federalismos Latinoamericanos: Mexico/Brasil/Argentina*. FCE, México.
- Cucuzza, H. (2002) *Para una historia de la enseñanza de la lectura y escritura en la Argentina. Del Catecismo colonial a La Razón de mi vida*. Miño y Dávila eds., Bs. As.
- Cucuzza, H. (Comp.) (1996) *Historia de la Educación en debate*. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- De Bellis, J. (2017) "Poder territorial y recursos estatales: el Partido Autonomista Nacional durante la formación del Estado argentino, 1862-1916". En Rev. Región y sociedad / año XXIX / no. 70.
- Devoto, Fernando (2003) *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires, ed.Sudamericana.
- Favaro, Orieta (2015) "Re-visitando el tema del Estado-nación en la historia argentina. Reflexiones desde otro lugar: los territorios nacionales". En Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales, vol. 18, núm. 1, 2015, pp. 63-77. Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Argentina.
- Fernández, A. (2017) "La ley argentina de inmigración de 1876 y su contexto histórico". En Rev. Almanack, Guarulhos, n. 17, p. 51-85. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320171705>

- Galeano, Diego (2007) “Mens Sana in Corpore Sano: José M. Ramos Mejía y la medicalización de la sociedad argentina”. En Rev. Salud Colectiva, Buenos Aires, 3(2): 133-146, Mayo – Agosto.
- Gomiz Gomiz, A (2010) “Demografía histórica de Río Negro: de la colonia a 1980”. En Gomiz Gomiz, A. y Villca, H ( Comp.) (2010) *Estado y Sociedad en Río Negro hasta 1980*. Ed. Ceappe, Universidad Nacional del Comahue, Viedma.
- González Alvo, L. (2017) Una aproximación a los orígenes de la administración penitenciaria federal. Las “comisiones de cárceles” y el Proyecto de Reformas de Claros y Muratgia (1890-1912). En Anuario del Instituto de Historia Argentina, 17(1), e041. <https://doi.org/10.24215/2314257Xe041>
- González Leandri, R. (2010) Breve historia del Departamento Nacional de Higiene. Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX. En: Bohoslavsky, E. y Soprano G. (ed.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 50-85.
- Legarralde, M. (2007) “La formación de la burocracia educativa en la argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871 – 1910)”. Tesis de Maestría. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Argentina. Disponible en: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe021>
- Lionetti, Lucía (2005) “La función republicana de la escuela pública: la formación del ciudadano en Argentina a fines del siglo XIX”. En Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. X, N°27, setiembre, ISSN: 1405-6666 Sección Investigación: pp.1225-1259.
- Lynch, John (1993) *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Editorial MAPFRE, Universidad de Texas.
- Maglioni, Carolina y Stratta, Fernando (2009) “Impresiones profundas: una mirada sobre la epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires”. En Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios demográficos. Bs. As. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/1028>. Fecha de Consulta: Marzo de 2021.
- Marchisio, Romina (2014) “El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958”. Ponencia presentada en las 2das Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé.
- Moldes, Beatriz y Entraigas, Jorge (2007) “La población del Territorio Nacional del Río Negro. Un aporte al conocimiento de sus principales características demográficas (1884-1955)”. Ponencia presentada en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.
- Moroni, Marisa (2007) “Fortalecer el Estado y unificar el territorio. Organización y gobierno del Territorio Nacional de la Pampa, Argentina a fines del siglo XIX”. Boletín americanista, [en línea], 2007, n.º 57, pp. 199-17, <https://raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/article/view/120214>.
- Navarro Floria, P. y Nicoletti, M. (2001) *Río Negro: Mil voces en una historia*. “Cap. 4: Río Negro en el Modelo Agroexportador”. Ed. Manuscritos Libros. Neuquén.
- Navarro Floria, Pedro (2003) “La nacionalización fallida de la Patagonia Norte”. En Rev. Quinto Sol, N° 7, Universidad Nacional de La Pampa, pp.61-91.
- Nun, J. (1966). “América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar”. En Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales N ° 6(22-23), 355-415 pp.



- Oszlak, Oscar (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina". En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Enero-Marzo. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, Oscar (1997) *La formación del Estado argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional*. Ed. Planeta, Bs. As.
- Pérgola, Federico (2010) "El cólera en el Buenos Aires del siglo XIX". En *Rev. Argentina de Salud Pública*, Vol. 1 - Nº 5, Bs. As.
- Puiggrós, Adriana (1990) *Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna, Buenos Aires.
- Puiggrós, Adriana (2008) *Qué pasó en la educación en Argentina. Breve historia desde la Conquista hasta el Presente*. Buenos Aires: Galerna, 4.ª edición.
- Puiggrós, Adriana (Dir.) (1991) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, Galerna, Buenos Aires.
- Rey, Héctor (comp.) (2005) *La Cordillera Rionegrina. Economía, Sociedad y Estado en la primera mitad del siglo XX*. Viedma; Editorial 2010 Bicentenario.
- Rock, David y Fernando López-Alves (2000) *State-building and political systems in nineteenth-century Argentina and Uruguay*. *Past & Present* 16: 176-202.
- Romero, José Luis (1987) *Las ideas políticas en Argentina*. F.C.E., Bs. As.
- Rouquié, A. (1981) *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Hyspamérica. Vol. 1.
- Ruffini, Marta (2004): "Poder y gobierno. Relaciones entre el Estado nacional, gobierno territorial y autoridades locales en el territorio nacional de Río Negro (1884-1890)". En *Rev. Perspectivas sobre la Administración, las políticas públicas y el Estado*, Año 1, Nº 1, Viedma; CURZA – UNCo. Pp. 195-21.
- Ruffini, Martha (2003) "Estado nacional y territorios. Notas sobre la economía rionegrina en la etapa de los gobiernos militares (1884-1898)". *Mundo Agrario*, 3 (6). Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.596/pr.596.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.596/pr.596.pdf)
- Sábato, Hilda (1991) *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Soprano, G. y Mellado, V. (2018) "Militares y élites en la Argentina del siglo XX y XXI. Problematizando definiciones teóricas y usos empíricos de las categorías". En *Rev. Población & Sociedad [en línea]*, Vol. 25(2), 2018, pp. 144-175. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2018-250206>. Puesto en línea en diciembre de 2018.
- Suárez, Graciela (2001): "Procesos de formalización de los poderes locales en la región andina rionegrina 1880-1920", ponencia presentada en IV Congreso de Historia Social y Política de la Patagonia. Trevelín – Provincia de Chubut.
- Suárez, Graciela (2013) "La Sección Orden Social de la Policía de Río Negro (Argentina). Qué se vigila, cómo se registra, a quiénes se reprime. 1931-1944". *E.I.A.L. Revista Estudios Interdisciplinarios de América Latina*. Volumen 24, Nº 2, julio-diciembre 2013. Universidad de Tel Aviv. Pp 55-77.
- Tagliani, Pablo (2009) "Los inicios del desarrollo económico de Río Negro". En *Revista Pilquén, Sección Ciencias Sociales*, núm. 11, junio-diciembre, pp. 1-13.
- Tagliani, Pablo (2015) *Economía del Desarrollo Regional. Provincia de Río Negro, 1880-2010*. Ed. La Colmena, Bs. As.
- Taranda, Demetrio (1992) "Papel del Estado y del capital británico en el proceso de constitución de la matriz productiva del Alto Valle de Río Negro y Neuquén". En *Revista de Historia* Nº 3, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

- Tedesco, Juan Carlos (1993) *Educación y sociedad en la Argentina, 1880 – 1900*. Solar, segunda edición, Bs. As. (Primer edición 1982, CEAL)
- Tío Vallejo, Gabriela (2002) "Antiguo Régimen y Liberalismo. Tucumán, 1770-1830". Rev. *Andes*, núm. 13, Universidad Nacional de Salta, Salta, Argentina.
- Vapñarsky, César A. (1983). *Pueblos del norte de la Patagonia: 1779-1957*. Fuerte General Roca: Editorial de la Patagonia, 340 pp.
- Varela, María Teresa. (2015) "Estado y Territorios Nacionales. Relaciones, tensiones y conflictos en la sociedad y la política rionegrina (1916-1943). Tesis del Doctorado en Historia. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En: Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1175/te.1175.pdf>"
- Varela, Teresa (2020) *La ciudadanía en disputa. Política y sociabilidad en el Territorio Nacional de Río Negro (1916-1943)*. Ed. Protohistoria, Rosario, Argentina.
- Veronelli, J. C. y Veronelli Correch, M. (2004) *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina*. Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud, Tomos I y II.
- Villca, Hugo (2012) "Estado y Sociedad en Río Negro a mediados del siglo XX". Ponencia presentada en la 2 Jornadas de Políticas Públicas organizadas por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Viedma.
- Winderbaum, Silvio (2005): "Río Negro: una fragmentación espacial...perfectamente organizada", en Susana Bandieri, Graciela Blanco y Gladis Varela (Dir.) *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*. Neuquén; Educo. Pp. 349-387.
- Zimmermann, E. (1995). Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916. Buenos Aires: Sudamericana.
- Zimmermann, E. (2007). "Centralización, Justicia Federal y construcción del Estado en la Organización Nacional". Revista de Instituciones, Ideas y Mercados, 46. Recuperado de [http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM\\_46/46\\_10\\_zimmermann.pdf](http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_46/46_10_zimmermann.pdf)