XIII Congreso SAAP . Buenos Aires 02 al 07 de agosto de 2017. Universidad Torcuato Di Tella.

Título de la ponencia:

Sociedad, política y Estado en el Territorio Nacional de Río Negro. Génesis de la desintegración regional en la provincia[1].

Autores: Franco, Miguel – Marchisio, Romina

Institución: Universidad Nacional de Río Negro – Sede Atlántica. Proyecto de Investigación 40-c-566- UNRN.

Introducción

Buena parte de la reflexión teórica de las décadas del setenta y ochenta sugería prestar especial atención al comportamiento del Estado y especialmente su Administración Pública si se quiere entender hasta que punto actúa como un agente autónomo en un proceso de cambio social (Oszlak, 1978; 1984: O'Donnell, 1972, 1982; Roulet y Sabato, 1984). En estos trabajos el objetivo fundamental estaba destinado a identificar los determinantes sociales del proceso de formación estatal bajo la premisa teórica de que el Estado y la administración pública constituyen actores sociales con un rol lo bastante importante como para, si se pretende comprender mejor su desenvolvimiento y papel social, fijar sobre ellos una mirada critica desde la investigación científica.

Como sostienen algunos autores, en un país federal como la Argentina, el *status* que alcanzan las unidades provinciales no ha estado en el centro del debate de la teoría o la filosofía política (Cao, 2012) por lo que sería relativamente importante avanzar en una construcción conceptual que de consistencia a los interrogantes básicos relativos a los principales atributos de las provincias.

La articulación entre el ámbito nacional y regional refleja una cierta tensión entre centralización y descentralización, entre fuerzas regionales y nacionales, por lo que el carácter del estado regional resulta ambiguo ya que expresa al mismo tiempo una independencia relativa de los actores regionales frente a los de otras regiones y a los que son predominantes a nivel nacional (Favaro, 2005).

---

1 Esta ponencia se realiza a partir de los resultados obtenido en el Proyecto de Investigación "Estado y Administración pública: génesis, estructura y reforma del aparato institucional del Estado en Río Negro 1955-2003" bajo la Dirección del Mter. Miguel Angel Franco, con pertenencia y financiamiento de la Universidad Nacional de Río Negro, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPyG), período 2017-2020, en evaluación.

La heterogeneidad y desigualdad del desarrollo regional en la Argentina ilustraría cierta características de la conformación institucional de estos estados subnacionales, por lo que resulta necesario un acercamiento a su conocimiento, una tarea que nos hemos propuesto realizar a partir del análisis y comprensión del proceso histórico-institucional que se fue desarrollando en el espacio territorial de Río Negro (primero como territorio nacional y luego como provincia) con la intención de que los resultados contribuyan al conocimiento de esta problemática a nivel nacional.

De ello resultaron preguntas de investigación tales como por qué estudiar el Estado, la administración y las políticas públicas en espacios provinciales, qué aportes pueden hacer al conocimiento de las disciplinas históricas y políticas dichos estudios, que aspectos teóricos y empíricos debemos tener en cuentas en estos análisis.

En las respuestas se encuentran involucradas cuestiones de caracteres epistemológicos que resultan necesarias explicitar. Empíricamente sabemos desde hace tiempo que existen datos importantes: estas jurisdicciones cumplen un papel crucial dentro de la administración pública nacional (APN), dado que es el ámbito del Estado que gestiona la mayor cantidad de personal y gasto y, además tiene a su cargo la parte más relevante de los tres sistemas públicos de mayor extensión y presencia territorial como los sistemas educativos, de salud y de la seguridad (Abal Medina y Cao, 2012).

Desde un punto de vista teórico, tanto en ciencia política como en historia, se sostiene reiteradamente que la relación que se establece entre la sociedad y el Estado en el sistema capitalista está mediado por un aparato institucional, de allí que cobra relevancia el estudios de espacios regionales a la hora de analizar el comportamiento de estas instancias de regulación social.

Una hipótesis bastante difundida en el estudio de las jurisdicciones provinciales en la Argentina sostiene que los niveles subnacionales del Estado son el emergente de una cierta situación regional, aunque inseparables del sistema nacional, representan una segmentación de intereses (económicos, lingüísticos, étnicos-religiosos, políticos) de base regional, que lo constituyen con determinadas características diferenciales (Cao – Favaro, 2005).

Esta hipótesis implica pensar la conformación del Estado, las dinámicas de las políticas y la administración pública en los espacios subnacionales bajo determinantes histórico-sociales particulares que hacen a la constitución de las provincias, por ello nos preguntamos cuáles son esos factores histórico-sociales particulares en Río Negro.

Este trabajo pretende reconstruir desde una perspectiva político-intitucional las condiciones que caracterizaron al Territorio Nacional de Río Negro desde su conformación en 1884 hasta el año 1958 cuando fue provincializado. El supuesto teórico del cual partimos (y relativamente compartidos por un amplio campo de estudios) es que la marcada desintegración regional que presenta históricamente esta provincia tiene bases explicativas a partir de la estructuración de ciertas modalidades institucionales de la vida social, política, económica que el Estado consagró.

Por ello, nos proponemos realizar una descripción histórica sobre los procesos económico-sociales y político-institucionales del territorio nacional de Río Negro con la intención de lograr una sistematización sobre los análisis y estudios del tema que permita orientar las explicaciones sobre la conformación y el papel clave que cumplen las instituciones estatales en el desarrollo y consolidación de los grupos sociales de las provincias.

Hemos estructurado el trabajo en tres partes diferenciadas analíticamente pero que conjugadas íntegramente pueden permitir comprender cómo y de qué manera el Estado ha desplegado en el espacio provincial un conjunto de instituciones y redes sociales formales e informales que permiten una particular interacción con grupos y sectores sociales rionegrinos.

En la primera parte nos ocuparemos de describir y conceptualizar que significado contiene la delimitación espacial y jurisdiccional denominada "*territorio nacional"* desde una perspectiva histórica e institucional.

La segunda parte describiremos la particular conformación económico-social del Territorio Nacional de Río Negro y de qué manera este espacio se estructura y se incorpora al esquema nacional.

En tercer lugar nos avocaremos a describir como se desarrolla la estructuración y el comportamiento político institucional del Estado nacional en este territorio, con la intención de comprender cómo dicha estructuración política ha plasmado una particular forma de despliegue del poder social de determinados actores, que contribuyo a una pronunciada desintegración regional al interior de la provincia que quedará marcada en los sucesivos proyectos político luego de su provincialización.

II- Los territorios nacionales: origen e incorporación a la unidad nacional.

El proceso de ocupación mediante campañas militares a finales del siglo XIX en Argentina, realizado sobre las extensas áreas de las que el Estado Nacional aún no se había apropiado, 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 Bucciarrelli, 2011), como una formula 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 en el proceso de conformación de un poder central.

Hasta la sanción de la Constitución Nacional, la Argentina estaba conformada 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[2] (Marchisio. 2014).

El Estado Nacional despliega sus atributos externalizando e institucionalizando su poder, en primer lugar, mediante el ejército y, posteriormente, a través de la legislación (Varela, T. 2015). Asimismo, esa externalización se produce, en términos de Favaro (2015), en dos espacios claramente diferenciados: uno, el de las 14 (catorce) provincias; y otro, el de los Territorios Nacionales. Sin embargo, la organización administrativa y política de los últimos, se materializará recién con la sanción de la Ley Nacional 1532 de octubre del año 1884 (también llamada 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 repoblaban las tierras. La evolución de las instituciones extra-provinciales[3], el crecimiento demográfico, el desarrollo económico, y las prácticas cívicas incipientes de los pobladores, se transformaban 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.
- El Poder Judicial 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.

---

[2] La denominada "campaña del desierto" fue central para alcanzar el objetivo de ocupación definitiva del territorio por parte del Estado Nacional. Según el Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico de la Universidad Católica Argentina (2001), la llegada del Estado argentino a la Patagonia era central para culminar con el proceso de su conformación, además de la trascendencia que este hecho tenía para incorporar campos en la actividad agropecuaria, en el impulso que cobraba lentamente el modelo agroexportador para el país.

[3] Moroni (2007) define a los Territorios Nacionales como espacios extra- provinciales, tal como se explicará más adelante.

- 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).

En cuanto al origen de la ley 1532, la autora sostiene que los parlamentarios se basaron en el régimen constitucional legal de los Estados Unidos relacionado a las tierras de frontera -especialmente la *Ordinance for the government of the territory of the United States Northwest of the Ohio River* del año 1787-. Teresa Varela (2015), por su parte, explica que hay numerosos antecedentes sobre la creación de los Territorios Nacionales: en Estados Unidos (1787), Colombia (1868), 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. Por su parte, Zusman (2010) expresa que tanto en Estados Unidos como en Argentina, el territorio fue un elemento central en la consolidación material del Estado. En ambos países existían áreas que se erigieron en una suerte de colonias internas (fue lo que ocurrió con los Territorios creados por Estados Unidos hacia el oeste y con los Territorios Nacionales en Argentina), que se transformarían posteriormente en colonias agrícolas productivas. Para esta autora, también fue la Ordenanza de Noroeste, sancionada en el año 1787, la base para la elaboración de la Ley Nacional 1532.

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 (caza, arreo).

Al hacer referencia a los Territorios Nacionales, se hallan variadas concepciones sobre ellos. Encontramos autores como Melo (2012), Arias Bucciarelli (2011), Marchisio (2014), Orieta Favaro (2015), Martha Ruffini (2011), Moroni (2007), Varela (2015), por citar algunos. Al analizar esas explicaciones, puede 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 –ocupando las tierras en las que aún su poder permanecía débil o incipiente, siendo esencial para ello, homogeneizar a los grupos sociales que allí confluían- y la incorporación de terrenos aptos para expandir el naciente modelo agroexportador en Argentina –distribuyendo, 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 la identidad de cada uno. Sobre estos elementos se profundizará en el presente trabajo para el caso de Río Negro.

III- La conformación económico-social del territorio nacional de Río Negro.

"...Debo, sin embargo, hacer especial mención de la necesidad que hay de poblar los territorios desiertos, ayer habitados por las tribus salvajes, y hoy asiento posible de numerosas poblaciones, como el medio más eficaz de asegurar su dominio.

Continuaré las operaciones militares sobre el sur y el norte de las líneas actuales de frontera, hasta completar el sometimiento de los indios de la Patagonia y del Chaco, para dejar borradas para siempre las fronteras militares, y a fin de que no haya un solo palmo de tierra argentina que no se halle bajo la jurisdicción de las leyes de la nación. Libremos totalmente esos vastos y fértiles territorios de sus enemigos tradicionales, que desde la conquista fueron un dique al desenvolvimiento de nuestra riqueza pastoril; ofrezcamos garantías ciertas a la vida y la propiedad de los que vayan con su capital y con sus brazos a fecundarlos, y pronto veremos dirigirse a ellos multitudes de hombres de todos los países y razas, y surgir del fondo de esas regiones, hoy solitarias, nuevos estados que acrecentarán el poder y la grandeza de la República..." (Fragmento del discurso de asunción presidencial del Gral. J. A. Roca. 12 de octubre de 1880. http://www.archivohistorico.educ.ar)

La concepción que existía sobre la población nativa, 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 clave 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: a) 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 o Pomona, Allen. b) El impulso por parte de las autoridades de los Territorios Nacionales, legitimando un asentamiento poblacional pre existente.

Asimismo, Navarro Floria y Nicoletti (2001), también explican que, el territorio de Río Negro fue repoblado a través de regiones que compartían ciertas características, y a partir de determinadas actividades económicas, encontrando en ese entramado: 1) la región comprendida por Carmen de Patagones y el Valle Inferior del río Negro; 2) la región comprendida por Río Colorado, Choele Choel, General Roca -colonias ferroviarias del Valle Medio y Alto Valle-; 3) la colonización chileno- germana en la zona aledaña al lago Nahuel Huapi -o zona andina-; 4) las localidades que nacieron a partir del trazado ferroviario; 5) las localidades que surgieron a través del puerto.

Además, los autores expresan que luego de las campañas militares, la Patagonia fue repoblada por grupos de orígenes disímiles entre sí, y con características intrínsecas:

- Indígenas sometidos y desposeídos de terrenos, incorporados como trabajadores rurales en las estancias o como empleadas domésticas en los nuevos pueblos[4].
- 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[5], que llegaban atraídos por la legislación nacional sobre la oferta de tierras. Se formaron numerosas colectividades. 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"

[4] Moldes y Entraigas (2007), explican que era una población caracterizada por ser mayoritariamente nómade, con una economía mixta -caza, recolección, ganadería, intercambios con la sociedad-, una organización alrededor de la forma de tribu

[5] Población atravesada por los procesos de industrialización y urbanización, de la mano de la economía capitalista y los descubrimientos científicos (Moldes y Entraigas. 2007)

(poseían pasaportes del Imperio Otomano), que hacían sus recorridos a pie e instalaban sus boliches y almacenes en la zona más árida.

- Militares que se asentaron en la región durante las campañas militares, en virtud de la ley de premios que les otorgaban tierras, o porque las compraban. También se asentaban en calidad de autoridades estatales.

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 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.

En cuanto a la nacionalidad de origen de los inmigrantes, en Argentina el 80% era italiano y español, y provenían de las clases más bajas (campesinos, artesanos, obreros). 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 "campaña 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 (Alto[6], Medio[7] e Inferior[8]), la Costa Atlántica[9], la Zona Andina[10] y la Línea Sur o zona de meseta[11].

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.

Es posible hacer un paneo general sobre el funcionamiento y desarrollo de las distintas regiones rionegrinas, a partir de las actividades económicas que se fueron configurando en sus respectivos escenarios sociales, presentándose una relación de retroalimentación entre la configuración del sistema económico y el sistema social.

Así, es posible comenzar con la descripción del Valle Inferior, que 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

---

6 División territorial situada al norte de la Provincia de Rio Negro, conformada por las 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, Mencué y Cerro Policía (en el centro de esa región) (según Ley 2431 de la Provincia de Río Negro).

7 División territorial integrada por los Departamentos Avellaneda –Choele Choel, Lamarque, Luis Beltrán, Chimpay, Coronel Belisle, Darwin, Pomona y Chelforó y parajes- y Pichi Mahuida –Río Colorado y Colonia Juliá y Echarren y parajes- (según Ley 2431 de la Provincia de Río Negro).

8 División territorial situada al Sur- Este de la Provincia de Rio Negro, conformada por las localidades de Viedma, Guardia Mitre, San Javier, General Conesa y parajes (según Ley 2431 de la Provincia de Río Negro).

9 División territorial integrada por los Departamentos San Antonio -San Antonio Oeste, San Antonio Este, Las Grutas, Sierra Grande y parajes- y Valcheta –Valcheta y parajes- (según Ley 2431 de la Provincia de Río Negro).

10 División territorial situada al Oeste de la Provincia de Rio Negro, 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- (según Ley 2431 de la Provincia de Río Negro).

11 División territorial situada al Sur de la Provincia de Rio Negro, conformada por las localidades de Comallo, Jacobacci, Los Menucos, Maquinchao, Ñorquinco, Pilcaniyeu y Ramos Mexía (según Ley 2431 de la Provincia de Río Negro).

de Viedma. Además, 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. Esta conexión de intereses entre los terratenientes y las burocracias estatales, hizo efectivo el reparto de cargos públicos y de prebendas económicas, lo cual produjo tensiones con las incipientes burguesías del resto del Territorio.

Asimismo, 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 ferrocarretero, 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 sufrirán un gran estancamiento desde la culminación del ciclo de la lana y desde el emplazamiento del ferrocarril entre Bahía Blanca y la Confluencia a fines del siglo XIX - denominación de esa época para la región del Alto Valle- (Vapñarsky. 1983).

Alrededor de la zona de Viedma, existía otro pueblo, de potencial pujanza: Coronel Pringles[12], pero se estancó cuando no reconocieron su status como municipio electivo, al contrario de lo que había ocurrido con Viedma y General Roca. 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. Hacia 1928, en General Conesa se establece una incipiente industria de remolacha azucarera, boicoteada posteriormente por los capitales azucareros del noroeste del país (Vapñarsky. 1983).

En cuanto al Valle Medio, Bandieri (2005) expresa que 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 del Gral. del Ejercito Julio A. Roca, a pesar de que la zona era proclive a las inundaciones. 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 ´50, las obras de irrigación fueron precarias, por lo que solo fue posible la existencia de plantaciones limitadas y

[12] 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).

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).

Por otra parte, Bandieri (2005), identifica la primera colonia agrícola del Alto Valle en la llamada "General Roca", 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. De las 30 mil hectáreas asignadas, el 80% estaba en manos de 4 de los 56 adjudicatarios; asimismo, de la superficie que se encontraba bajo riego, el 70% pertenecía solo a 9 beneficiarios. El canal de riego llamado "el canal de los milicos", era 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[13]. La crisis de la década del ´30 obligó a los productores a sumarse a la reconversión de la producción, ya que la caída de los precios requería necesariamente la búsqueda de nuevos cultivos. 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 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

[13] La producción de peras y su superficie cultivada, se duplican entre los años 1947 y 1960 (Tagliani. 2009).

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, motivo por el cual, la construcción de centros urbanos no fue una prioridad. 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), explica 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, Sassemberg 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.

El pueblo de San Antonio Oeste, fue reconocido oficialmente por decreto en 1910 y el asentamiento poblacional fue anterior a la instalación del puerto, al contrario de lo que ocurría generalmente. La inexistencia de otro lugar en la costa atlántica que compitiera con San Antonio como punto de embarque contribuyó a su crecimiento -la aridez de la zona dificultó la emergencia de nuevos puertos-. Sin embargo, 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, siendo el segundo mercado concentrador de lanas del país, después de Avellaneda del Gran Buenos Aires. Pero su actividad comenzó a decaer al mismo ritmo que lo hacía el precio de la lana (Navarro Floria y Nicoletti. 2001). La crisis fue superada para el año 1934, pero el puerto jamás volvió a funcionar como lo hacía en su época de esplendor. En 1936 finalizó la actividad portuaria de exportación y en 1944 la de cabotaje. La densidad de población se estancó, pero no hubo despoblamiento, seguramente gracias a la presencia de la superintendencia y los talleres del ferrocarril. Hacia 1954 la firma Lahusen desmanteló sus instalaciones, dando fin a la época de concentración de lana en San Antonio Oeste. La revitalización

del puerto tendrá que esperar hasta la llegada del primer gobernador constitucional de Río Negro, Edgardo Castello (Vapñarsky. 1983).

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

En el año 1902, el gobierno nacional creó allí una colonia agrícola, la cual fue modificándose en la medida que la población inmigrante fue aumentando y la identidad mapuche comenzaba a desaparecer, producto de la urbanización. El perito 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.

Navarro Floria y Nicoletti (2001) explican que 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 ("La Anónima") y otras. El tren llega a Pilcaniyeu (ubicado a 70 km de S. C. de Bariloche) en 1929 y será inaugurado recién en 1934.

La región se había desarrollado gracias al intercambio comercial con Chile a principios del siglo XX, hecho que contradecía los intereses del gobierno central, ya que éste mantenía una relación conflictiva con el país vecino, a causa de los desacuerdos limítrofes. Es por ello que sanciona normas que restringieron ese vínculo comercial; por ejemplo, mediante el establecimiento de derechos aduaneros a los productos provenientes de Chile; o la instalación de la aduana en el año 1920, en el paso fronterizo. 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. 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. 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 ferrocarretero 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[14] (creada en el año 1934) impulsaron la

[14] 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

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[15]. Por otra parte, Rey (2007) expone 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 (pueden oscilar entre 35º y -25º), existencia de solo casi cuatro meses sin heladas, constantes vientos fuertes desde el oeste y escasa presencia de vegetales de valor comercial. También explica el autor que la región fue ocupada por pueblos originarios nómades, tehuelches, que luego de las campañas militares de 1879, se dispersaron y devinieron en sedentarios de manera forzosa en toda la región. Fue así que, en la convivencia con la cultura dominante, 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 -ahora capitalista-, la estructura familiar -monogámica-, e innumerables comportamientos sociales, incluyendo la forma de vestir. Tal vez uno de los pocos elementos que logró subsistir fue el de ignorar la acumulación a modo de inversión, tal como lo hacía en la época pre capitalista. En este contexto, la ganadería ovina extensiva fue inevitable para la reproducción social y biológica, la cual ya era conocida por los pueblos indígenas. Hacia 1920 existía en la región un complejo cuadro social, que se entiende a través de la libertad que existía en la disposición de terrenos para acceder a un capital propio, mediante el régimen de aparcería. Pero las limitaciones, a causa de los acaparadores y usurpadores fueron notables. Además, las instalaciones rurales eran precarias[16], lo cual también dificultaba ampliamente el

---

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, reflotando el consumo (Bandieri. 2009).

15 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).

16 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

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.

Relata Vapñarsky (1983) que Valcheta, Maquinchao y Huahuel Niyeu (actual Ing. Jacobacci) eran los pueblos existentes en la región hasta el trazado ferroviario. Cuando se inició la obra, quedó determinado que el tren pasaría por los tres asentamientos. El ferrocarril fue un fenómeno para otros asentamientos poblacionales. Así, en orden, encontramos los pueblos de Valcheta, Mtro. Ramos Mexía, Sierra Colorada, Los Menucos, Maquinchao, Ing. Jacobacci, 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. Sin embargo, en lugares como el Departamento El Cuy, que se mantuvo apartado del tendido férreo, aún en la actualidad no existen pueblos, solo Comisiones de Fomento o parajes, como El Cuy, Mencué y Cerro Policía, los que pueden considerarse como poblaciones típicas de la Línea Sur antes de la llegada del tren, ya que se conservan igual que en aquella época.

IV- Estructuración político-institucional del Territorio Nacional de Río Negro.

En la primera parte de este trabajo hemos descripto la organización política e institucional de los nuevos territorios incorporados por parte del Estado nacional, una estructura 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).

Este esquema institucional dará protagonismo a diferentes estructuras burocráticas (como así también a los funcionarios a cargo de diseñar y ejecutar políticas públicas) como Ministerios, Direcciones Generales, Consejos, oficinas y agencias, entre otras, que marcarán las trayectorias y las características sobresaliente de estos territorios nacionales.

Una cuestión que resulta relevante mencionar en este momento es que 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.

---

de guanaco, ñandú o zorro; o algún empleo temporal en estancias o el ferrocarril, les permitían subsistir (Rey. 2007) .

Por ello, 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, formas de funcionamiento de economías precapitalalistas -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 humeda-litoral-interior, no acompañaron el proyecto de ocupación concreta que se esperaba.

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 aun 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 que manera, *estas diversas formas de intervención del Estado contribuyeron a la configuración estructural de la sociedad argentina* (Oscar Oszlak (1997:271-272)

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

En realidad, esta imagen es cierta solo parcialmente y en particular en aquellos aspectos que refieren a crear las condiciones para la formación de una economía capitalista ligadas a la creación de un mercado de tierras y de mano de obra, pero una marcada ausencia en la promoción del desarrollo económico y social de estos espacios.

La constitución de los Territorios Nacionales en 1884 mediante la ley 1.532, trajo aparejado una serie de acontecimientos para estas nuevas áreas que se incorporaran al Estado Nacional; en principio significó el exterminio de culturas pre-existentes y la implantación de una cultura blanca

(capitalista). En segundo lugar, y tal vez como consecuencia de lo primero, 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.

Particularmente para el caso del Territorio Nacional de Río Negro, 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 mas importante en esos momentos –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, la legislación, el Consejo Nacional de educación y de salud, entre otras agencias, en tanto fueron un elemento importante en la conformación de las sociedades en estas regiones recientemente incorporadas al país.

IV-1. La Organización administrativa del territorio y sus autoridades

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 territoriano, 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, particularmente hacia Chile, con el cual mantenía desde hacía tiempo problemas limítrofes. La creación en 1878 y 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 etnías 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 estos 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, 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 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 territorial y la población, se procedió a subdividir cada departamento en secciones y cuarteles, a los cuales se les adjudicaba una autoridad territoriana.

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 territoriano 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 a absentistas y permanecían en el territorio durante muy pocos meses del año (Ruffini).

IV- 2. La administración de Justicia y policía.

La Policía y la Justicia territoriana 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 de personas y mercancías, contemplando sobre todo la protección de la propiedad privada" (Suárez, 2004).

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 de estos capitalistas.

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, 2004).

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 la 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, transito 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, 2004; 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 ministerios del Interior, y en menor medida el de Justicia, Culto e Instrucción Pública y el Consejo de Educación (Ruffini, 2004).

IV- 3. 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, se está lejos de aquella experiencia. El organismo encargado de llevar adelante fue la Dirección General de Tierras que desde 1898 dependerá directamente del Ministerio de Agricultura[17].

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 diferentes modalidades y sectores sociales que delinearon 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 *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 territoriano 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.

El área cercana del valle medio del Río Colorado, fronteriza con La Pampa, fue privatizado rápidamente tras la campaña de 1879. Aprovechando la ley de fronteras y la de premios militares, se produjo un rápido proceso de ocupación y concentración de la propiedad, formándose estancias de ganadería ovina y paulatinamente el área de mayor concentración de este ganado a principios de

[17] 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.

siglo. Con la llegada del ferrocarril en 1897 desde Bahía Blanca se formo la localidad de La Adela, en la Pampa, al lado del río Colorado. En la primer década del siglo XX fueron reconociéndose otros pueblos en la misma región (en 1901 Buena Parada y estación Río Colorado)y llegaron las primeras inversiones y colonos al lugar con el establecimiento de la Bodega y Viñedos de Nazar Anchorena SRL y el empredimiento de Lorenzó Juliá y el ingeniero Juan Echarren formando la colonia agrícola Juliá y Echarren con inmigrantes españoles que, obras de riego mediantes, permitieron explotar alfalfa y luego viñedos.

En el Valle Medio del Río Negro, tras la ocupación del ejército del general Roca en 1879, y la llegada del ferrocarril en 1898, la Isla Grande de Choele Choel era declarada colonia nacional formándose el Pueblo de la Colonia Choele Choel, que ocupaba las tierras del actual Lamarque. Con la precarias obras de riego, impulsadas por el Estado Nacional y la presencia del Gobernador Territoriano Eugenio Tello se dió impulso a plantaciones frutihortícolas, así como cosechas de cereales y alfalfa destinadas a los establecimientos ganaderos cercanos. Ello permitió la fundación de otras localidades como la de Luis Beltrán en 1911 y Pomona en 1933 pero con un limitado protagonismo en la vida económica y social del Territorio y con una escasa integración al resto de las regiones.

Otras de las regiones, y tal vez la de mayor protagonismo y en la vida económica y social de la época estará dada por la del 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 se concretó a través de diferentes iniciativas privadas, derivadas muchas de ellas del Decreto de 1907, en respuesta a los pedidos de adjudicación de tierras de los empresarios porteños, le concedía prioridad a éstos en la adjudicación de lotes a muy bajo precio a cambio de la realización de mejoras y de la formación de cooperativas de irrigación.

En este marco se crean las organizaciones cooperativas de Irrigación Agrícola General Roca bajo el patrocinio de Patricio Piñeiro Sorondo, en 1910 y se fundó Allen. En el mismo año el Estado le concedió tierras al escritor español Vicente Blasco Ibáñez, que fundó la Colonia Cervantes y unos pocos kilómetros al este se formó en 1914 la localidad de Ingeniero Huergo,

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 atrae inmigrantes italianos, españoles e ingleses fundando la colonia La Picasa, actual Cinco Saltos.

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.

La linea Sur del territorio rionegrino es tal vez el caso paradigmático donde se ve claramente el comportamiento del estado nacional en el traspaso de tierras a manos privadas, 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.

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. La Pampa Humeda expulsó al ganado lanar hacia estas tierras y esto fue posible dado 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.

Grandes latifundios del territorios pasaron a manos de conocidos propietarios, terratenientes y comerciantes de Buenos Aires, lo que provocaba incluso la advertencia del gobernador territoriano, 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 "campaña del desierto", en lugar de a sus ocupantes[18].

V- A manera de cierre.

Varias son las cuestiones que quedan pendientes cuando se pretende analizar el comportamiento del Estado en la conformación y desarrollo de de los grupos económicos y sociales en los espacios regionales y/o provinciales. En particular, y cuando nos referimos a regiones que se han integrado a no solo tardíamente sino además con un esquema político institucional muy diferente a las tradicionales y fundadoras provincias del Estado Nacional argentino.

En este trabajo, pretendemos realizar una avances en la explicación del rol ocupado por el estado Nacional en la institucionalización de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan al espacio social rionegrino, como un entramado con una fuerte desintegración de sus regiones mas importante, hecho que al parecer muestra una fuerte tendencia centrifuga cuando se pretende analizar los proyectos políticos involucrados en el desarrollo histórico de esta provincia.

Creemos, y pretendemos analizar en el marco del proyecto de investigación que venimos impulsando, que aún quedan pendientes varias aristas y perspectivas para avanzar en la comprensión del fenómenos de "desintegración compulsiva" que ha sufrido este espacio regional. Por caso, y sin pretensiones exhaustivas, resulta necesario analizar el rol del Estado en el desarrollo social, en el campo de la salud pública o la educación pública, en la promoción del desarrollo, entre otras cuestiones, que ayuden a entender el comportamiento político e ideológicos de importantes sectores sociales rionegrinos, una tarea que pretendemos abordar en sucesivas investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Archivo Histórico Nacional. http://www.archivohistorico.educ.ar

Abal Medina, J. M. (h) y Cao, H. (2012) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina, Bs. As., Ed. Ariel*

Abal Medina, J. M. (h) y Cao, H. (2012) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina, Bs. As., Ed. Ariel*Tagliani, Pablo (2009) Los inicios del desarrollo económico de Río Negro . En:

18 En 1919 en las tierras linderas al Río Negro dentro del departamento El Cuy, figuraban conocidos nombres como Julio A. Roca, José Rojo, Franklin Rawson, Martín Lecumberri, José Crespo, Rodolfo Freire, Antonio Carozzi, Clodomiro Basavilvaso y Victoriano Rodríguez, entre otros . Esta situación empeoró 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. Según Masera (2001), esto permitió que los comerciantes, en su mayoría españoles y árabes, extendieran considerablemente sus campos (Camino Vela, 2011)

Revista Pilquen , Sección Ciencias Socia les , Año XI, No 11,, CURZA, Universidad Nacional del Comahue

Arias Bucciarelli, Mario (2011) La Patagonia argentina como territorio nacional. Perspectivas de análisis. En: VIII Congreso de Historia Social y Política de la Patagonia argentino – chilena. Las fuentes en la construcción de una historia patagónica. Secretaría de Cultura de Chubut. Rawson.

Bandieri, Susana (2005). Historia de la Patagonia. Ed. Sudamericana

Blanco, Graciela "Tierra y ganado en la Patagonia: políticas públicas y conflictividad en las primeras décadas del siglo XX". Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti», Córdoba (Argentina), año 8, n° 8, 2008, pp. 21-40.

Cao, H. - Favaro, O. (2005) "Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria". En: Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina, Bs. As., CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Ed. La Colmena

Camino Vela, Francisco (2011). Cap. I. El Territorio Nacional de Río Negro: nace la desintegración. En: La dinámica política en la provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical .Tesis Doctorado en Historia: Universidad de Sevilla.

Favaro, Orieta (2015) Re-visitando el tema del Estado-Nación en la historia argentina. Reflexiones desde otro lugar: los Territorios Nacionales. En Rev. Pilquén, Vol. 18, N°1. CURZA, UNCo., Viedma.

Gomiz Gomiz, A. "Demografía histórica de Río Negro. De la colonia a 1980". En: Gomiz Gomiz, José A. y Villca, Hugo. (comp.) (2010). Estado y Sociedad en Río Negro hasta 1980. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, serie políticas públicas. Págs.

O´Donnell, Guillermo (1982): El Estado burocrático-autoritario: 1966-1973, triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires; Editorial Belgrano.

Marchisio, Romina. "El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958". Ponencia presentada en la 2das Jornadas de Ciencia Política del Litoral, organizadas por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). 29 y 30 de Mayo de 2014.

Melo, Julián. (2012) "El efecto populista. Territorios Nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer peronismo". Revista Pilquèn. Sección Ciencias Sociales. Año XIV. Nº 15.

Moldes y Entraigas. (2007) "La población rionegrina durante la época territorial. Un aporte al crecimiento de las principales características demográficas: 1884-1955". En Ruffini, Martha y Massera Freddy Ricardo (Compiladores). "Horizontes en perspectivas. Contribuciones para la historia de Rìo Negro. 1884 – 1955" Volumen I.

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; Barcelona; Año: 2007 vol. LVII p. 199 – 218.

Navarro Floria, Pedro y Nicoletti, María Andrea (2001). Río Negro: Mil voces en una historia. Cap. 4: Río Negro en el Modelo Agroexportador. Ed. Manuscritos Libros. Neuquen

Rey, Héctor. (2007) "El desarrollo de la economía en Río Negro: la Región Andina, Zona Atlántica y puerto de San Antonio Oeste y la meseta". En Ruffini, Martha y Massera Freddy Ricardo (Compiladores). "Horizontes en perspectivas. Contribuciones para la historia de Rìo Negro. 1884 – 1955" Volumen I.

Oszlak, Oscar (2011) "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio" en En Acuña, Carlos (Comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oszlak, Oscar(1997) La formación del Estado Argentino, Ed. Planeta, Bs. As. Pag. 44-94.

Roulet, J. - Sabato, J. Roulet, Jorge y Sabato, Jorge F. Estado y Administración Pública en la Argentina: ¿frenos o motores del proceso de cambio social?. Buenos Aires: CEAL, 1973. en Historia Integral de la Argentina, Vol. 8.

Ruffini, Martha (2011). "Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina". En: Girbal-Blacha, Noemí y Moreyra, Beatriz (Comp.) Producción de conocimiento y transferencia en las Ciencias Sociales. Buenos Aires, Imago Mundi, 2011; pp. 75-102.

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 N° 3, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue,Neuquén.

Vapñarsky, César. (1983)."Pueblos del norte de la Patagonia. 1779-1957". Gral. Roca. Ed de la Patagonia.

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"

Villca, Hugo. "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). Noviembre de 2012

Zusman, Perla (2010). "La Alteridad de la Nación. La formación del Territorio del Noroeste del Río Ohio de los Estados Unidos (1787) y de los Territorios Nacionales en Argentina (1884)". Documents d'Anàlisi Geogràfica; Barcelona; Año: 2010 vol. 56 p. 503 – 524.