

LAS GOBERNACIONES NACIONALES Y LAS FUTURAS PROVINCIAS ARGENTINAS

I

ACTUALMENTE NO DEBE TRANSFORMARSE EN
PROVINCIA, NINGUNA GOBERNACIÓN NACIONAL

1. La base de la población, como concepto originario de un nuevo Estado Provincial. — 2. Necesidad de un ensayo de provincialismo incompleto, antes de la efectividad de la vida autónoma. — 3. Antecedentes de la erección de Provincias, según la ley de Territorios. — 4. Consecuencia.

1. No hay duda que, así como se requiere una determinada extensión de territorio, para constituir un nuevo Estado provincial en las Repúblicas Federales, requiérese también un determinado y prudencial número de habitantes. Rige a este respecto, análoga razón que en la sociedad internacional: un Estado soberano, la personalidad jurídica internacional, exige cierta

extensión de territorio y número de pobladores que constituyan su pueblo, aparte de los otros diversos elementos esenciales que distinguen y caracterizan al Estado Nacional.

Por tal motivo, se explica que el artículo 4° de la Ley de división y creación de las Gobernaciones Nacionales — y a imitación de la ley similar de los Estados Unidos de Norte América — haya establecido que: “Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada Provincia Argentina”.

Los requisitos de una superficie territorial y población determinadas, son evidentes y es innecesario discutirlos en teoría, como sí puede discutirse la apropiada extensión de aquella superficie y el número conveniente de aquella población, que cada legislador podrá fijarlos a su manera, según lo que las circunstancias contemporáneas y las prudentes previsiones, permitan inducir como fórmula de la verdad futura y sujeta a posible rectificación.

Tales requisitos son evidentes, decíamos, como también que ellos no son las únicas condiciones imprescindibles para erigir un Estado provincial, en el territorio de una Gobernación.

Por una parte, la extensión de suelo que se creyó conveniente comprender dentro de los límites de una Gobernación, puede ser excesiva treinta años después, para la misma; y con mayor razón, para constituir en ella una sola Provincia federal. Y el número de habitantes que ante el criterio de una época se juzgó conveniente fijar como *mínimum*, y como condición del derecho a la declaratoria de Provincia, puede parecer exiguo ante el crecimiento de las fuerzas nacionales y provinciales, treinta años después, y ante el criterio rectificado de una época distinta.

Por otra parte, como territorio y población no bastan para suministrar los elementos esenciales, la totalidad de los elementos básicos que pueden fundamentar la creación de un nuevo Estado provincial; porque aparte de aquéllos y de la correlativa

riqueza privada y pública que debemos suponer contenida en la Gobernación, — otros factores sociales que dicen relación directa con diversos órdenes de la cultura general, deben existir en ella, si se la quisiera elevar al rango de Provincia y a la plena vida autonómica que ésta supone.

Los considerables desarrollos del pastoreo en algunos Territorios; en otros, algunas fáciles explotaciones industriales, o la fecundísima producción del suelo en miles y miles de leguas, — pueden ser causa para que después de varios lustros, la riqueza individual y social, y las rentas fiscales sean abundantes en algunas Gobernaciones, y para que su población, solicitada más que en otras por las ganancias pingües, sobrepase la cantidad fijada de sesenta mil habitantes.

Y mientras tanto, esta población puede carecer de agrupaciones idóneas como para encabezar y dirigir todo el movimiento social y político de un Estado autónomo, movimiento que cada día tiende aún a complicarse, y que sólo se impulsará ordenadamente merced a la cultura pública que engendran muchas escuelas primarias y escuelas y colegios secundarios y profesionales, con más, el concurso que prestan las individualidades de cultura superior que abunden en el Territorio, y todos los otros focos civilizadores o centros directivos de la colectividad, en el orden de los intereses intelectuales y morales.

Pero, queremos suponer que el censo general y los suplementarios, al par que las estadísticas consecutivas, comprueben en un Territorio Nacional, juntamente con la capacidad rentística y económica, el número de habitantes requerido por la vieja Ley, y también los varios elementos morales que hagan del Territorio no sólo un conglomerado de colonias enriquecidas, sino también un embrión bien plasmado sociológicamente.

Aun así, en este supuesto concedido, ¿se hallarían en la actualidad las Gobernaciones Nacionales de más de 60.000 habitantes, en situación de afrontar las dificultades del gobierno propio?; ¿podrían atestiguar su aptitud para pretender legíti-

mamente transformar su condición presente de Territorio Nacional, en Estado autónomo de las Provincias Unidas, — y debiera el Gobierno de la Nación, efectuar la declaratoria respectiva a que alude el artículo 4º. de la Ley 1532?

Respondemos categóricamente que: nó.

2. Es hoy condición *sine qua non* de la vida autonómica de Estado Federal, el ensayo de un provincialismo incompleto bajo la égida de la Nación, mientras el Territorio se halle bajo el régimen de las Gobernaciones estatuidas por la Ley de 1884.

Que las 14 primitivas y actuales Provincias, que aparecieron ante el mundo institucionalmente unidas según la Constitución de 1853, y definitivamente organizadas, a la vez como entidad nacional y provincial, después de Pavón, y con su existencia institucional mayormente consolidadas después de la capitalización de Buenos Aires, — sólo hubiesen tenido como ensayo en la época de la República independiente, las efímeras Constituciones, Reglamentos, Tratados o Pactos Provinciales, desde 1811 a 1852, y las convulsiones anárquicas y guerras civiles de los primeros decenios del pasado siglo, y el desgobierno de la Tiranía y las guerras que fueron consecuencia de ésta, — es un hecho perfectamente lógico. Las catorce Provincias surgieron de la descomposición político-social de 1820, afirmaron su existencia en más de treinta años de dolorosas pruebas, y al amparo de la Ley Fundamental que reconoció la República y la Federación como determinaciones irrevocables de la voluntad nacional, y determinaciones fatales del medio social en que fructificó la simiente de la Revolución de 1810.

Pero, las características de aquel ensayo no forjan un ideal político y sociológico aplicable a la gestación de nuevos Estados provinciales: ni la población, ni la riqueza, ni la cultura social ni la vida política de la generalidad de nuestras Provincias en los dos primeros tercios del pasado siglo, pueden ser un modelo a seguir en el siglo XX, en plena paz, bajo múltiples progresos materiales y morales, cuando la administración pública tiende

a depurarse y perfeccionarse, no obstante pasajeras veleidades regresivas, cuando la libertad electoral se afianza, y puede aplicarse en el aprendizaje de la vida cívica provincial, no sólo el contenido saludable de nuestras instituciones y leyes positivas, sino anhelarse, proyectarse en leyes y cumplirse las doctrinas aplicables y mayormente abonadas en las corrientes científicas del siglo.

En otros términos: no se explica que de improviso se eleve a la categoría de Provincias, Territorios que no han experimentado, siquiera sea en proporciones reducidas y formas atenuadas, las instituciones del gobierno provincial, especialmente en la alta función legislativa, en el desempeño de una Legislatura Territorial, resorte vivaz del propio gobierno — aun cuando actuase bajo el régimen de la Nación — y escuela fecunda de la autonomía local.

No bastan ni la población, ni la riqueza, ni la cultura pública que se suponga elevada a cierto nivel, ni la exigua acción municipal, aunque se la suponga respetada, para suplir las funciones genuinas de la vida provincial, latentes en las deliberaciones y sanciones de Legislaturas de Territorios, establecidas en la Nación del Norte, cuyas instituciones nos sirven de norma ejemplar, y establecidas también entre nosotros por mandato de la ley, desde hace treinta años, aunque infortunadamente dichas Legislaturas no han llegado a tener existencia efectiva sino en los términos expresos de la misma Ley, que no ha sido cumplida en esta parte.

Omitir este ensayo de provincialismo en las Gobernaciones Territoriales, y crear en ellas de inmediato nuevas Provincias, es dar nacimiento a entidades políticas enfermizas que arrastrarán una existencia lánguida; es repetir después de un siglo, y sin que sea como antaño una imposición ineludible de las condiciones y circunstancias del país, es repetir innecesariamente casi toda la dolorosa vida de nuestras antiguas Provincias, faltas de educación cívica y eternamente perturbadas por la acción de

malos gobiernos, de tentativas sediciosas o de funestas intervenciones nacionales.

No se concibe pues, satisfactoriamente, a esta altura de los progresos de la Nación, la fundación de nuevos Estados provinciales que supongan en sí una personalidad notoriamente incapaz para las augustas funciones de la vida republicana y federal.

3. Por otra parte, dejando la región de la teoría pura, para contemplar el asunto a la luz de las prescripciones del derecho positivo argentino, tenemos primeramente, que, según el inciso 14 del artículo 67 de la Constitución, “corresponde al Congreso arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las Provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los Territorios Nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las Provincias”.

En consecuencia de este *inciso* constitucional, se dictó la Ley sobre organización de los Territorios Nacionales, N°. 1532, de 16 de octubre de 1884.

Es verdad que esta ley, en su artículo 4º, prescribe, como ya lo hemos dicho, que: “Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada Provincia Argentina”.

Pero, es verdad también que dicha ley establece en la totalidad de sus preceptos, — y fuera de los capítulos relativos a *disposiciones generales, al gobernador, secretario, jueces de paz, concejo municipal, juez letrado y disposiciones transitorias*, — un importantísimo capítulo sobre *Legislatura del Territorio*, institución que debe implantarse en cada Gobernación, cuando “la población alcance a treinta mil almas, constatadas por el censo general y los censos suplementarios” (Art. 46).

Como es sabido, la Ley prescribe sobre la composición de la Legislatura, la forma de su elección, y sucintamente, sobre las atribuciones de la corporación legislativa.

Por tanto, la Ley expresamente ha querido en las Gobernaciones un previo ensayo, siquiera incompleto, de la institución más fundamental del provincialismo: el funcionamiento de una Cámara Legislativa, como eficiente preparación de vida política, como atenuada iniciación de vida autónoma, antes de que la Gobernación se convierta en Provincia y designe sus autoridades y opere el funcionamiento y desarrollo de todo su organismo político, en real y completa autonomía y sin intervención del gobierno nacional.

Sesenta mil habitantes es, según la Ley de Territorios, condición necesaria para que una Gobernación tenga derecho a ser declarada Provincia; pero la Ley ordena, según sus cláusulas expresas, que, constatada en la Gobernación, mediante los censos, una población de treinta mil habitantes, debe ella poseer la institución legislativa en ejercicio siquiera embrionario, y en forma y personal análogo al de las Provincias. El mandato del artículo 46 es imperativo. "Las Gobernaciones, dice, cuya población alcance a treinta mil almas....., tendrán una Legislatura"..... Y por el contrario, no es imperativa la prescripción del artículo 4º.; pues sólo dice, que: "Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes....., tendrá derecho para ser declarada Provincia Argentina".

El conjunto de las disposiciones de la ley, crea, pues, a más de los resortes impulsores del Ejecutivo Territorial de las Gobernaciones, y los de la institución Municipal, el relativo a la Legislatura del Territorio, resorte principalísimo de educación política, célula vivaz de la futura vida provincial, condición sine qua non de gobierno libre bajo la égida de la Nación, y que virtualmente encierra en sí las diversas y futuras condiciones del gobierno autónomo.

Luego, se vé clara y terminantemente, que no basta ante la Ley la sola condición de los sesenta mil habitantes, para que una Gobernación pretenda el rango de Provincia, — y aunque no carezca de abundantes y apropiadas condiciones sociales para

formar uno o varios Estados en el futuro. Esa condición numérica supone también el cumplimiento pleno de preceptos de la Ley, que contribuirán poderosamente a engendrar las hábitos públicas, la tradición legal, el concepto y la práctica popular del gobierno propio.

Y cuando este cumplimiento se haya realizado, y sólo entonces, el Congreso resolvería si corresponde o no crear una o más Provincias en el territorio de una Gobernación Nacional. (1)

4. Por consiguiente, si ha faltado hasta hoy, por cualquier causa, aquel resorte educativo, aquella función de la vida republicana y autonómica en el organismo de las Gobernaciones Nacionales, ninguna de ellas se halla en situación propicia para convertirse inmediatamente en Provincia, cualquiera que sea la totalidad de su población, de su riqueza y de la supuesta excelencia de su cultura social.

Hablamos en términos generales y sin tener en cuenta especialmente el caso de la Gobernación de La Pampa, de cuya autonomía pretendida por algunos compatriotas, se hace cuestión en los mismos días en que trazamos el plan de este estudio

(1) Respecto al poder discrecional del Congreso para legislar en los Territorios Nacionales, y estatuir sobre erección de nuevos Estados en ellos, hay unanimidad de opiniones entre los constitucionalistas norteamericanos y argentinos, y en concordancia con las prescripciones análogas de las respectivas Constituciones.

Anotaremos también que la interpretación y alcance dados en este estudio al artículo 4º y parte del 46 de la Ley de Territorios, N° 1532, derivan lógicamente del texto de los mismos artículos. A más, puede leerse la discusión de la Ley en el «Diario de Sesiones de la Cámara Nacional de Diputados», año de 1884, tomo I, páginas 1063 á 1225. Se verá allí, que nuestra interpretación está de acuerdo con el concepto genuino preponderante en el Congreso que dictó la Ley.

En el aludido debate, se destacan los discursos del Ministro Irigoyen en apoyo del Proyecto de Ley, oraciones parlamentarias que se contarán siempre entre las más elocuentes de la tribuna argentina, y en las que se explica luminosamente el carácter de nuestra federación, siguiendo la doctrina desarrollada con anterioridad por Estrada, en su cátedra universitaria.

y redactamos sus primeros capítulos: pretendida autonomía que otros contrarían en su propaganda oral y escrita, no menos decidida que la propaganda primera y favorable.

Nuestro pensamiento sobre la cuestión, surge neto, categórico y adverso, en el contenido de los dos precedentes párrafos; pero, en algunos de los subsiguientes capítulos, contemplaremos y analizaremos directa e inmediatamente ese caso especial, y las contrapuestas opiniones emitidas, y hemos de consignar también nuestros propios juicios al respecto.

II

LA OBRA IMPERIOSA DEL PRESENTE

EN LAS GOBERNACIONES

1. *Legislaturas Territoriales.*— 2. *Reforma de la Ley de Territorios.* — 3. *La Ley será reformada.* — 4. *En la Conferencia de los Gobernadores de Territorio.*

1. De las disquisiciones anteriores, se deduce en rigor de lógica, no la necesidad de crear nueva o nuevas Provincias en una o más de las Gobernaciones, sino la de dar estricto cumplimiento a la Ley 1532, organizadora de los Territorios Nacionales, y especialmente en los artículos 46 a 59, relativos a la Legislatura de las Gobernaciones, artículos que hasta el día no han tenido jamás ninguna aplicación. Mientras tanto, la pres-

cripción legal constante bajo el citado número 46, dice textualmente: "Las Gobernaciones cuya población alcance a treinta mil almas constatadas por el censo general y los censos suplementarios, sucesivos, tendrán una Legislatura que funcionará tres meses en el año".....

Y no se explica la omisión del mandato de la Ley en esta parte; pues, si el censo general de la República en 1895, no hubiera dado aún treinta mil habitantes a ninguna de las Gobernaciones, censos parciales, suplementarios, han podido efectuarse posteriormente en las Gobernaciones de mayor población, para constatar si se hallaban en las condiciones señaladas por el artículo 46, y a fin de organizar la respectiva Legislatura Territorial. ¿O se ha pensado acaso, que ninguna Gobernación disponía del suficiente número de hombres idóneos para desempeñar el cargo de legislador? — No lo creemos.

En cuanto a los censos suplementarios, ellos se realizaron alguna vez; pero, en relación al punto de la ley que contemplamos al escribir estas líneas, no tuvieron trascendencia alguna. (1)

Crear estas Legislaturas en las Gobernaciones, como eficaz escuela coadyuvante para adquirir plenamente o fortificar las hábitos del gobierno autónomo, ha debido ser la obra del Poder Ejecutivo y del Congreso; y también, el anhelo de los habitantes de algunos Territorios de población ya numerosa. Y si el gobierno de la Nación hubiere andado remiso en adoptar las providencias administrativas que tendiesen al logro de tal propósito, correspondía una y sucesivas peticiones de los individuos o de las corporaciones arraigadas en aquellos Territorios.

Alguna o algunas Gobernaciones necesitan, pues, al presente, Legislaturas Territoriales, no autonomía provincial.

Observemos aquí, que habiéndose levantado el 1º. de junio

(1) Fuera del censo general de 1895, se efectuaron en los Territorios Nacionales, los censos parciales de 1905 y 1912. El último fué aprobado en lo relativo á población, por decreto de 12 de enero del corriente año, y arrojó la suma total de 558.758 habitantes.

de este año, el censo general de la Nación, sus datos definitivos sobre el número de pobladores de cada Territorio, podrá conocerse en breve, y servir a los efectos de la Ley.

2. Demostrado que no corresponde erigir en la actualidad un nuevo o nuevos Estados provinciales en ningún Territorio nacional, sino que es urgentemente exigido para el progreso político de las Gobernaciones, el cumplimiento de preceptos fundamentales de la Ley, y con mira a la creación futura de nuevas Provincias, — corresponde examinar si la Ley de Territorios — dictada hace treinta años, en condiciones de geografía económica y política tan distintas a las del presente de los Territorios y de la República — debe ser reformada con urgencia; si la condición numérica señalada para tener derecho una Gobernación a ser declarada Provincia, debe conservarse incólume, o si, por el contrario, es preferible modificarla y complementarla con otras condiciones importantes a fijar en distintos artículos de la Ley.

Tal será el asunto que dilucidaremos en el capítulo siguiente.

3. Digamos antes, que la Ley de Territorios será en breve reformada, y consignemos aquí las opiniones que nos inducen a expresar afirmación tan segura.

El 7 de mayo de 1913, decía el Presidente Saenz Peña, en mensaje leído ante el Congreso Nacional: "Han de merecer preferente atención los anhelos expresados por los señores Gobernadores, en la conferencia a que han sido invitados, y espero someter en breve a la consideración de V. H. algunas de las medidas aconsejadas, entre las que en primer término, ha de figurar el proyecto de reformas a la Ley Orgánica de los Territorios".

El proyecto no fué remitido en 1913.

El Vicepresidente de la Plaza, en ejercicio del Poder Ejecutivo y en análogo mensaje, se expresó así respecto a la situación de los aludidos Territorios, el 27 de mayo del corriente año: "El gobierno presta su mayor atención al progreso de los

Territorios Nacionales. El censo últimamente levantado ha puesto de relieve un aumento notable en su producción y riqueza. Alcanza a la cifra de 358.738 el número de sus habitantes, que, en el año 1895 apenas llegaba a 103.369. En ese mismo año, las hectáreas cultivadas eran 44.904, siendo hoy 3.075.675. El capital de la industria y del comercio ascendía a 9.166.933 \$; en el presente, oscila al rededor de 95.973.864 \$. El valor de la ganadería estaba representado por 32.000.000 de \$ oro; en la actualidad, asciende a más de 170 millones de igual moneda.

“Así, pues, hay buen motivo para congratularse de los progresos que van operándose en esas distintas regiones, aun cuando no puede desconocerse que existen ciertas deficiencias en los servicios públicos, a causa de las grandes distancias que median entre las poblaciones y la relativa escasez de personal para el buen desempeño de los servicios públicos”.

El censo citado por el vicepresidente, no es el último, el que se verificó tres días después de la apertura del actual período legislativo.

El censo citado por el Vicepresidente, no es el último, el Plaza leyera su mensaje ante el Congreso, no han sido tampoco enviadas las proyectadas reformas a la Ley; pero, los diarios han aseverado que el Ministro Ortiz tiene listo en su poder el proyecto que, de acuerdo a las conclusiones de la Conferencia de Gobernadores de los Territorios, fué redactado por el Director de Sección Ruíz Moreno, alto funcionario al servicio del Ministerio del Interior.

4. La Conferencia de los Gobernadores de Territorios Nacionales se reunió en Buenos Aires por disposición del Poder Ejecutivo, en marzo de 1913. En su sesión inaugural, el Ministro Indalecio Gómez esbozó los anhelos oficiales al convocar la Conferencia, y el programa de la misma. Según las referencias fragmentarias de “La Nación”, en número de marzo 11, el Ministro del Interior efectuó en un pasaje de su discurso, estas importantísimas declaraciones:.... “Expresó luego — dice el

extracto de "La Nación" — que los Territorios han crecido en población y riqueza, pero ninguno de ellos presenta los caracteres de un embrión de Provincia, por faltarles aún a los más adelantados la capacidad para el gobierno propio. La actual organización retiene en los poderes nacionales, funciones de gobierno que por las relaciones necesarias de las cosas, deberían estar conferidos a autoridades locales".....

El Ministro del Interior concluía diciendo que: "la acción gubernamental no sólo es deficiente para llenar sus fines, sino divergente, inarmónica y frecuentemente contradictoria. En tales condiciones, no es de extrañar que a los Territorios les falte la capacidad de gobernarse.

"Afirmó que la nueva organización debe subsanar ese defecto".

Desgraciadamente para el comentario, el proyecto de *Ley Orgánica de los Territorios* — redactado por Ruíz Moreno — se discutió en sesión secreta de la Conferencia, en los primeros días de abril del año pasado.

Parece, según la misma fuente de información ofrecida por aquel diario bonaerense, que el informe de la Comisión dictaminadora del proyecto, "establecía que cada uno de los Territorios de primera y segunda categoría (50.000 y 20.000 habitantes, respectivamente) delegará ante la Cámara de Diputados un representante que sólo tendrá voz y voto en los asuntos concernientes a los Territorios". ("La Nación" del 4 de abril de 1913).

Al día siguiente, noticiando el mismo diario acerca de la sesión secreta, agregaba, que: "entre las principales innovaciones propuestas por los Gobernadores, figuran la representación legislativa sin voto de los Territorios Nacionales; equiparación en lo que a representación se refiere, de los Gobernadores de Territorio con los de Provincia, y régimen autónomo para los mismos".

La Conferencia se clausuró ese mismo día, 5 de abril.

Por otra parte, no siendo conocidas completa y auténticamente las reformas a la Ley, prohijadas por el Poder Ejecutivo, vamos a proseguir nuestro trabajo, absteniéndonos de manifestar opinión acerca de ellas. Las referencias periodísticas sobre tal proyecto, no presentado aún al Poder Legislativo, y en la parte relacionada con el tema de este estudio, — son vagas y no ofrecen así materia propicia al comentario o a la posible adaptación de nuestras ideas a su concepto, el que no dudamos ha de ser digno de la reputación intelectual de su principal autor, el ex-profesor de esta Universidad, doctor Ruíz Moreno, y digno del celo patriótico con que el Poder Ejecutivo y el Congreso han de encarar la reforma de Ley tan importante.

III

ALGUNAS BASES PARA REFORMAS

TRASCENDENTALES EN LA LEY DE TERRITORIOS

1. Las Gobernaciones Nacionales se han de convertir oportunamente en Provincias. — 2. Enorme extensión de la generalidad de las Gobernaciones. — 3. Un cálculo prudencial sobre futuras Provincias. — 4. Razón política que aconseja no formar Provincias muy extensas en los Territorios Nacionales. — 5. Vista al porvenir provincial. — 6. Número de pobladores para fundar el derecho a la declaratoria de una o más Provincias en cada Gobernación. — 7. Una advertencia: no somos unitarios; permanecemos fieles al credo federal.

1. Es una verdad primaria en nuestro derecho político, como en el de la gran República del Norte, que el gobierno de

la Nación no puede mantener perpetuamente las Gobernaciones Territoriales bajo su exclusiva jurisdicción. Si la Nación adoptó para su gobierno la forma "representativa, republicana, federal", es lógico afirmar que ninguna porción dilatada de su suelo — y prescindiendo de la Capital de la República — puede quedar para siempre excluida de la acción directiva de un gobierno que revista tal forma, y concentre en sí los caracteres esenciales de la república federativa. De otra manera, la contradicción sería flagrante entre la declaratoria imperativa del texto de la Constitución, y la realidad amparada por ley, adversa a la Constitución, pero reguladora de la vida política en algunas regiones del país.

Ahora bien, el aludido principio debe concertarse con otro principio también de orden constitucional, según el cual, corresponde al mismo gobierno nacional determinar legalmente las condiciones que dan apropiada capacidad a un Territorio, para convertirse en Provincia y disponer así, ampliamente, de su autonomía local.

No son las manifestaciones expresas de opinión popular, sea de un carácter municipal, o departamental, o *territorial* en las Gobernaciones, abonadas por muchos individuos, y aun cuando aquellas manifestaciones fueran libres, pacíficas y encomiables bajo varios respectos, — las que deben fijar las condiciones o normas necesarias para asumir la autonomía provincial, y juzgar de la oportunidad de la declaratoria de ésta. Las normas deben ser establecidas por Ley del Congreso mismo, mejor dicho, por los poderes colegisladores del gobierno, quienes deben resolver, realizadas las normas o condiciones legales, si es llegada tal oportunidad y si nada obsta para el establecimiento de una o más Provincias en la respectiva Gobernación.

2. Ahora bien, la mayoría de las Gobernaciones dispone de una enorme extensión territorial. Cabe en cada una de ellas — como en varias de las 14 Provincias primitivas y actuales de la Unión Argentina — no precisamente lo que debe entenderse y

se entiende por *Provincia* ante el criterio mundial, es decir, una región más o menos pequeña de un país; sino que cabe una *Nación* de extenso territorio y cómodamente albergadora de muchos millones de habitantes.

No basta que según la vetusta Ley de 1884, una Gobernación alcance a tener 60.000 pobladores — y aun en el supuesto de que todos los artículos de la Ley, y especialmente los relativos a Municipalidades y Legislaturas, hubiesen tenido estricto cumplimiento durante algún tiempo — para que indefectiblemente se realice la erección de una nueva Provincia en el territorio de la Gobernación.

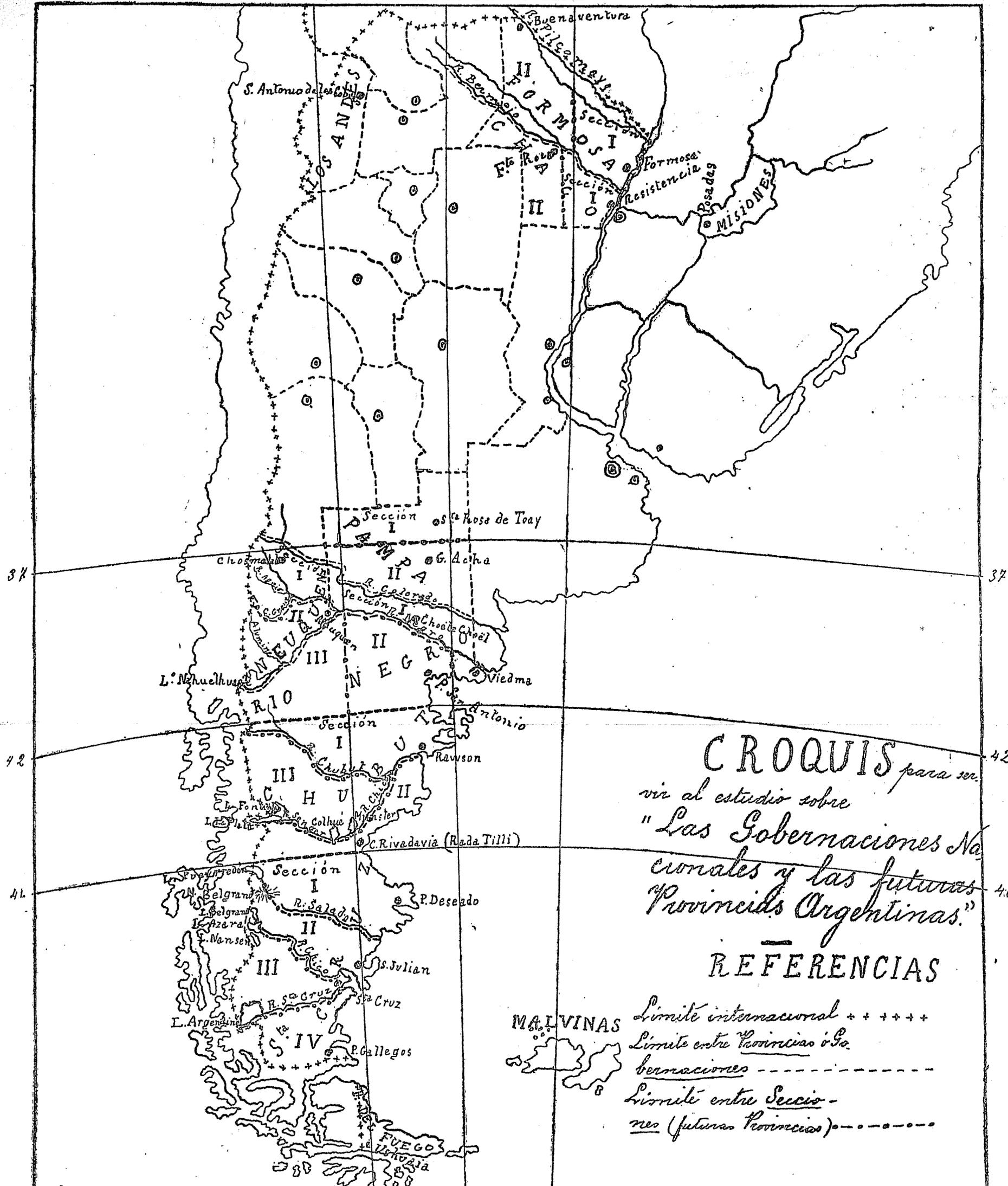
Por la causa expresada, casi todas las Gobernaciones deben ser asiento de dos o más Provincias, en el futuro.

Si se prescinde de la *Tierra del Fuego* — que es un poco menor que Misiones; de *Misiones* — un poco más extenso que la provincia de Tucumán, ideal de Provincia, por muchos motivos de orden institucional e histórico, y por las condiciones geográficas de su pequeña extensión — ; y prescindiendo de la última gobernación constituida, la del *Territorio de los Andes* — equivalente a poco más del doble de Misiones, pero en gran parte inhabitable — : prescindiendo de estas tres Gobernaciones (que formará cada una, sólo una Provincia), todas las demás, a nuestro juicio, deben contener en el futuro, por lo menos: 2 *Provincias*, cada una de las Gobernaciones de *Formosa, Chaco, Pampa y Neuquén*; 3 *Provincias*, las Gobernaciones de *Río Negro y Chubut*, y 4, la Gobernación de *Santa Cruz*.

3. De la Gobernación de Formosa podrán formarse en oportunidad dos Provincias, cuyo límite artificial podría señalarse según el meridiano 60° oeste de Greenwich (1). Así se formarían dos Provincias casi iguales, de 53.000 kilómetros cuadrados, más o menos, con una extensión mayor que Jujuy

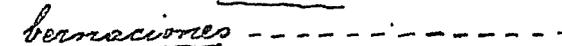
(1) Tenemos á la vista los mapas de las Gobernaciones, trazados por la casa editorial de Angel Estrada y Cia.

El lector puede ver también nuestro Croquis, entre las páginas 56 y 57.



CROQUIS para servir
 al estudio sobre
 "Las Gobernaciones Nacionales y las futuras Provincias Argentinas."

REFERENCIAS

-  Limite internacional
-  Limite entre Provincias o Gobernaciones
-  Limite entre Secciones (futuras Provincias)

en más de 10.000 kilómetros cuadrados, y equivalente a casi el doble que la extensión superficial de Tucumán. No importaría que se formase de este modo una Provincia litoral que comprendiese íntegramente toda la costa de la actual Gobernación sobre el río Paraguay, y las costas del Bajo Pilcomayo y Bajo Bermejo. Se formaría también una Provincia interior, límite con Salta y sobre las orillas del Alto Bermejo y Alto Pilcomayo. Y nada importaría que la Provincia interior no tuviese costas sobre el Paraguay, tratándose aquí de Provincias del mismo país que pueden quedar unidas por la navegación de esos dos afluentes del Paraguay, y por líneas férreas: líneas y navegación que no pueden interrumpirse económicamente por aduanas interprovinciales. Es sabido, por otra parte, que la Gobernación de Formosa ofrece dos comarcas distintas: aquella próxima a su capital, y la distante de ella, inmediata a Salta, y cuyos más importantes centros económicos y políticos del futuro, han de fijarse sobre la frontera del oeste, límite con Salta, o sobre la del norte en las proximidades de Buena Ventura, a orillas del Pilcomayo.

La Gobernación del Chaco podrá ser también el asiento de dos Provincias futuras, que, si más o menos iguales entre sí, tendrían como 68.000 kilómetros cuadrados. También en ella pudiera demarcarse una Provincia litoral, con su capital bien indicada en Resistencia; y otra interior, cuya capital podría ubicarse en Presidente Roca, sobre el Bermejo, si no fuera preferible trazar la capital mediterránea sobre alguna línea férrea del porvenir en la frontera con Salta o con Santiago. El límite artificial de las dos Provincias, podría pasar inmediatamente al oriente de Roca, en longitud calculada de 60°, 25'. El terreno pantanoso de las dos Gobernaciones de Formosa y Chaco, quedaría también, así, más o menos dividido por igual entre las dos Provincias que se formasen en cada uno de dichos Territorios.

Cabrán perfectamente en la Gobernación de la Pampa, dos

Provincias, que si fueran iguales, tendría cada una alrededor de 73.000 kilómetros cuadrados; es decir, que cada Provincia sería mayor que Tucumán y Jujuy, sumadas, y casi igual a San Luis o Entre-Ríos, cada una de las cuales tiene poco más de 75.000 kilómetros cuadrados. Siendo fértil casi todo el territorio de esta Gobernación, y muy adaptable también para la ganadería, podría dividirse, cuando correspondiera hacerlo así, en provincias más o menos iguales, mediante una línea geográfica. El paralelo 37°, nos parecería muy aceptable.

La Gobernación del Neuquén, dividida oportunamente en dos partes iguales, daría dos Provincias de 53.000 kilómetros cuadrados, más o menos, como las dos Provincias que podrían resultar del Chaco. Habría que dividir el Neuquén por un paralelo, o mejor, por límite natural que podría ser el río Neuquén desde su confluencia con el Limay, siguiendo por aquel río hasta la desembocadura del Cañada Grande, y subiendo por éste hasta sus nacientes, y desde allí, por las serranías más altas del noroeste, hasta hallar el encadenamiento principal de los Andes en el límite con Chile; y por este límite, al norte, hasta la frontera de Mendoza; todo el río Aluminé quedaría en la gobernación del Sud; todo el Agrio, en la del Norte. Corresponderá la división del Neuquén en dos Provincias mediante paralelo, o bien, mediante límite natural que más o menos, corra de oeste a este, o viceversa; pues siendo la región fértil la montañosa próxima a los Andes, la división por meridiano o línea natural mayormente inclinada de norte a sud, dejaría a una sola de las Provincias la mejor tierra. La capital de la provincia del Norte, en Chosmalal; la del Sud, en la estación Neuquén.

La Gobernación de Río Negro nos daría tres Provincias iguales de 66.000 kilómetros cuadrados, más o menos. La Mesopotamia entre los ríos Colorado y Negro, con más, el triángulo que forman el río Negro inferior, el mar y el meridiano 64°, sería el territorio de una Provincia, con su capital en Viedma. El meridiano 68°, desde la confluencia de los ríos Neuquén y

Limay siguiendo al sud hasta la frontera del Chubut, en el paralelo 42°, sería el límite entre la segunda y tercera Provincias. De éstas, la capital de la Provincia marítima estaría en Puerto San Antonio, y la de la tercera Provincia, la mediterránea y andina, a orillas del Nahuelhuapí, o en situación conveniente sobre la línea férrea de San Antonio al Nahuelhuapí.

La Gobernación del Chubut podría dividirse alguna vez en tres Provincias de más de 80.000 kilómetros cuadrados cada una, es decir, con una extensión que superaría a las de San Luis y Entre-Ríos, y casi igualaría a la de Corrientes. En extensión notoriamente desigual y según límites naturales, la primera de tales Provincias quedaría al norte. Su límite austral sería el río Chubut hasta su desembocadura en el Océano. Su capital, Rawson. La segunda Provincia, la del sud, sería a la vez marítima y andina. Sus límites: el Océano desde el río Chubut hasta el paralelo 46°. Desde la desembocadura del Chubut, el límite ascendería por éste, hasta la confluencia del río Chico. Por el último, seguiría al sud hasta los lagos Colhué y Musters. De éstos, por el río Senguerr hasta la Cordillera de los Andes, a través de los lagos Fontana y La Plata. La capital de esta segunda Provincia, se podría fundar sobre el mar, al sud, en C. Rivadavia, por ejemplo. La tercera Provincia, central y andina, comprendería el resto de la actual Gobernación, entre los ríos Chubut, Chico y Senguerr, y los lagos mencionados. La capital de esta Provincia prodría fundarse en ubicación apropiada del interior, *sobre la futura vía férrea longitudinal que partiendo de una estación del ferrocarril de Bahía Blanca a Neuquén, en las proximidades de Choele Choel, vaya a terminar al sud, en Puerto Gallegos: línea férrea estratégica que en la reciente pasada época de abundancia de millones de pesos, ha debido hacer construir el Estado como salvaguardia efficacísima y necesaria de la defensa nacional contra cualquier avance extranjero, aunque proviniera éste de la Nación marítima más poderosa de la tierra, que destruyera nuestra escuadra e intentase ocupar alguna*

región de la Patagonia; línea que puede ligarse con varias otras vías férreas transversales, que arrancando de las costas marítimas consultarían especialmente las necesidades industriales de cada región; línea cuyo proyecto tarda demasiado, y es inexplicable que no se haya formulado hasta el presente en alguna iniciativa parlamentaria o administrativa.

La Gobernación de Santa Cruz podría dividirse alguna vez en cuatro extensas Provincias, que si fueran iguales tendría cada una más de 70.000 kilómetros cuadrados, casi la extensión de San Luis o Entre-Ríos. Cada una de ellas, sería provincia marítima y andina. Sus límites, a partir de la Gobernación del Chubut, en el paralelo 46°, estarían señalados por líneas naturales: el Océano al este, para todas las Provincias; y para la primera, al sud, el arroyo o río Salado, hasta sus nacientes, y desde allí al Monte Belgrano, y de este punto, al centro del lago Pueyrredón en el límite con Chile. Su capital, en Puerto Deseado. La segunda, se extendería entre el río Salado y el Chico, al sud, y subiendo por este río, hasta los lagos Belgrano, Azara y Nansen. Su capital, en San Julián. La tercera Provincia tendría por capital a Santa Cruz, y quedaría comprendida entre el límite sud de la segunda Provincia y el río Santa Cruz y la costa meridional del lago Argentino. La cuarta se extendería al sud de la Provincia anterior, hasta los límites meridionales de la República en el Continente, hasta los límites meridionales de la actual Gobernación de Santa Cruz. Su capital, Puerto Gallegos.

Tal podría ser, a nuestro juicio, una acertada división futura de los Territorios Nacionales en Provincias, cuando se hayan cumplido plenamente las condiciones diversas que deben tenerse en cuenta para crear un nuevo o nuevos Estados.

El número de Provincias futuras que atribuimos en cálculo prudencial a cada Gobernación, nos parece firmemente acertado. 'Acaso los límites presuntos fijados aquí, sobre el mapa, no lo sean. Si fuere así, la ley ha de proveer con acierto, teniendo en cuenta todos los datos geográficos, los publicados y los no pu-

blicados aún, y que especialmente han de constar en las últimas exploraciones regionales de cada Territorio, y en las respectivas memorias anuales de sus Gobernadores.

Como se comprende, cualquier error que en la delimitación de las fronteras supuestas, o en el cálculo de la extensión territorial pudiésemos haber cometido en las precedentes líneas, no afectará en modo alguno las tesis fundamentales de este estudio.

4. Alta razón política aconseja a la República Argentina no formar provincias muy extensas en los Territorios Nacionales.

En general, y a fin de mantener perdurablemente la unidad nacional, conviene que las Provincias tengan poca extensión territorial. Con el anhelado y constante crecimiento de la población, la de cada Provincia se contaría por muchísimos millones, si tuviese la extensión de casi todas las Gobernaciones Nacionales del presente.

Considerando las causas locales que en todos tiempos y lugares han tendido y tienden a la disgregación de las naciones, se comprenderá cómo en determinadas circunstancias y contingencias políticas del futuro, podrían constituir un peligro para la unidad argentina, las Provincias de suma extensión. Corresponde, pues, conservando la forma de la república federal, multiplicar el número de Provincias, fomentar el gobierno particularista autónomo; pero, sin que éste pueda ser jamás una amenaza para la integridad de la Nación, que debe mantenerse a todo trance.

Siendo verdadero e incommovible el concepto que acabamos de emitir, sólo una obra de estadistas imprevisores pudiera propender a constituir Provincias futuras de enorme extensión en los Territorios Nacionales. Donde especialmente puede asomar algún serio peligro en el andar del tiempo, es en las costas, pampas, mesetas y valles de la Patagonia, que encierran las regiones más apartadas de los grandes centros de la vida nacional; que serán poblados preferentemente por la inmigración europea que guarda menor afinencia etnográfica con nuestros factores so-

ciales: valles, mesetas, llanuras bajas y costas de la Patagonia, que según la visión profética de Alberdi, han de ser el asiento de una cuantiosa población, y han de asegurar en el siglo XX la hegemonía de la América Meridional para la Nación que en ellos establezca firmemente su imperio.

5. A nuestro entender, durante el transcurso de algunos lustros o decenios, bastará constituir en las actuales Gobernaciones el número de Provincias señaladas precedentemente, y que en total alcanzarán a sumar *veinte y un* nuevos Estados.

Después de un siglo, es claro que la extensión supuesta para muchas de las nuevas Provincias será excesiva, como será excesiva — y ya lo es la de algunas, hoy mismo — la extensión de muchas de las Provincias históricas, los 14 Estados federales con existencia constitucional desde 1853. Entonces corresponderá preocuparse análogamente de subdividir nuevamente las extensiones territoriales que parezcan demasiado grandes, y aumentar el número de las Provincias.

Lo repetimos: en la actualidad, y mientras no se reforme el segundo miembro del artículo 12 de la Constitución, que dice: “no podrá erigirse una Provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola sin el consentimiento de las Legislaturas de las Provincias interesadas y del Congreso”, — no conviene erigir una nueva y sola Provincia en cada una de las Gobernaciones Nacionales; pues se crearían Provincias con vastos territorios, muy difícilmente subdividibles después, porque el sentimiento localista ha de combatir casi siempre la subdivisión del *terruño*, del territorio de la propia Provincia, para formar en ella otra u otras nuevas. La contradicción y resistencia, se operarán so color de una defensa de la autonomía y del interés provincial, aunque propiamente ellos no estén en peligro, y la subdivisión territorial favorezca los intereses nacionales: es decir, los intereses de todos y cada uno de los Estados provinciales.

Nosotros creemos vislumbrar una fórmula que permita la

enmienda del citado artículo 12 de la Constitución de la República, y concilie el federalismo con los otros anhelos constantes de unidad nacional y de progresiva expansión del gobierno autónomo de las localidades del país: fórmula, que manteniendo incólume el gobierno republicano federal del país, estimule y fomente la creación de nuevas Provincias en el territorio de las mismas. Procuraremos exponer y esclarecer la aludida fórmula, en otro estudio análogo al presente, que emprenderemos el año venidero.

Entre tanto, y mientras no se reforme con la tendencia indicada, el artículo 12 de la Constitución, pensamos que debe establecerse la futura subdivisión de las Gobernaciones, en la forma y condición que dejamos consignadas.

6. Aparte de la división departamental, pensamos que las Gobernaciones de Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, deben ser divididas en tantas *Secciones* como Provincias futuras puedan erigirse en ellas, tenida en cuenta la extensión territorial. Las de Misiones, Los Andes y Tierra del Fuego, solamente en Departamentos. (1) La *Sección*, a más de indicar el territorio de una futura Provincia, podría servir actualmente a los fines de la descentralización administrativa, en los ramos de justicia, hacienda, policía etc.

Las tres últimas Gobernaciones nombradas tendrían derecho a ser declaradas *Provincias*, cuando su respectiva población alcance a cien mil habitantes, y hayan aplicado estrictamente por lo menos durante nueve años consecutivos e inmediatos, el régimen institucional fijado en la Ley de Territorios, régimen que debe comprender el funcionamiento de una Legislatura Territorial. (2)

(1) Según esto, habría que distinguir de una manera precisa, en la terminología de las leyes y decretos—reformando los ya dictados, si fuere necesario—entre la *Gobernación*, la *Sección*, el *Departamento*, el *Distrito*, el *Municipio* y demás divisiones administrativas que se establezcan.

(2) Fijamos *nueve* años, que es el término de la función Senatorial, representativa de la Autonomía de las Provincias.

Cada *Sección* de las otras siete Gobernaciones, tendrá también respectivamente igual derecho a la vida autónoma de Provincia, con la población fijada de 100.000 habitantes por *Sección*, y el cumplimiento pleno de la Ley Territorial, en el término y condiciones especificadas en la cláusula anterior.

Así ocurriría que en el territorio de las siete Gobernaciones, se pudiera formar después de nueve años de vida institucional más completa que al presente, varias nuevas Provincias. En algunas Gobernaciones acaso podría erigirse dos Provincias; en otras, una Provincia, y *sucesiva y paulatinamente, cada Sección se convertiría en Provincia; o las Secciones se transformarían en Gobernaciones, antes de adquirir la personalidad de Estado federal*, — según las necesidades venideras, el crecimiento de las fuerzas sociales en las Gobernaciones, y el criterio con que el legislador futuro contemple y afronte la resolución de los problemas conexos con la vida de los Territorios Nacionales, y según la norma fundamental que establezcan en el futuro las prescripciones constitucionales sobre creación de nuevas Provincias.

7. Antes de continuar este estudio en los varios capítulos que escribiremos aún, debemos advertir que no somos *unitarios*.

Hemos leído en las informaciones de la prensa diaria, que los afiliados al *Partido Unitario*, fundado hace poco en Buenos Aires, son acérrimos adversarios de la elevación de La Pampa a Estado Federal.

Del hecho de que los *unitarios* sean opositores a la autonomía de La Pampa, no se deduce que tal oposición no sea justa y acorde con las necesidades nacionales, y aún con las del federalismo en la marcha ascendente de las instituciones patrias. Ni se deduce que los *federales* deban ser forzosamente afectos a tal autonomía, combatida por los unitarios.

Este importante asunto nacional relativo a la transformación de las Gobernaciones en Provincias, debe ser contemplado, y estudiado y resuelto con entera ecuanimidad, por unitarios y

federales, a la luz de los principios de la Constitución e invocando las altas conveniencias de la República, que se confunden por identidad patriótica, con las altas conveniencias de las Provincias y Gobernaciones Nacionales.

Y en cuanto respecta a nuestro criterio y a nuestra fe política, declaramos neta y categóricamente: que permanecemos fieles al credo federal, desde los tiempos en que nos fuera él inspirado en las bancas del Colegio de nuestra ciudad natal; que hasta hoy no conocemos ningún razonamiento que definitivamente conmueva nuestras convicciones federalistas, ningún motivo trascendentalmente patriótico que nos induzca a dejar aquel credo, para adoptar el unitarismo, muy airosamente sustentado — lo reconocemos — por algunos compatriotas, y en especial por el eminente maestro, gloria de las ciencias y letras nacionales, que escribió no ha mucho las inspiradas páginas de la obra intitulada: "Del régimen federativo al unitario".

La cuestión que estudiamos no es, no puede ser, de simples predilecciones individuales o intereses partidarios; es una cuestión institucional, y ante ella, el ciudadano amante de su país sólo debe decir la verdad, favorezca ella o perjudique a cualquier tendencia o a cualquier doctrina.

ÁNGEL F. ÁVALOS

Córdoba, julio 20 de 1914.
