

La implementación del régimen municipal en los territorios nacionales argentinos hacia fines del siglo XIX

The implementation of the municipal system in Argentina 's national territories in the late 19th century

Luz Irene Pyke

 <https://orcid.org/0000-0002-4754-297X>
Universidad Nacional de Misiones-CONICET, Argentina
luzpyke@gmail.com

Abstract

This article examines the process of implementing the municipal system in Argentina's national territories from the late 19th century to the early decades of the 20th century. Drawing on historiographical studies and the analysis of official reports, legislation, decrees, and resolutions, this study recounts both the obstacles and challenges that emerged during this process and the various strategies adopted by authorities to overcome them in practice.

Keywords: municipalities; national territories; jurisdiction; centralization; government.

Resumen

El artículo aborda el proceso de implementación del régimen municipal en los territorios nacionales argentinos hacia fines del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX. A partir de estudios historiográficos y del análisis de memorias oficiales, legislación, decretos y resoluciones, este trabajo da cuenta tanto de los obstáculos y desafíos que se presentaron durante el proceso como de las diversas estrategias que adoptaron las autoridades para sortearlos en la práctica.

Palabras clave: municipalidades; territorios nacionales; jurisdicción; centralización; gobierno.

Introducción

La organización Municipal propuesta en ese proyecto, es bastante amplia para las necesidades presentes. Las Municipalidades se formarán por el voto de los vecinos, estableciéndose reglas que les aseguren existencia propia.¹

De este modo se refería en 1883 el entonces ministro del Interior, Dr. Bernardo de Irigoyen, respecto al régimen municipal previsto en el proyecto de Ley Orgánica de Territorios Nacionales finalmente sancionado en 1884.² En la República Argentina, se denominaron como *territorios nacionales* aquellos que fueron incorporados con posterioridad a la sanción de la Constitución Nacional en 1853 y que no estaban en principio considerados bajo la jurisdicción de ninguna de las provincias constituyentes.³ Bajo esta figura quedaron comprendidas vastas extensiones de tierra que se integraron progresivamente a la Argentina a través de distintos procesos que tuvieron lugar principalmente durante la década de 1870 hacia el sur y el nordeste de su actual territorio, como las sucesivas campañas contra las tribus indígenas en la Patagonia y el Gran Chaco, o el fin de la Guerra del Paraguay.

A partir de la década de 1880, desde el gobierno nacional se buscó ordenar la situación de estos territorios fijando sus límites y dotándolos de instituciones de gobierno que estuvieran en sintonía con el proyecto político autonomista encabezado por el entonces presidente Julio A. Roca. Se trata de un periodo en el que la historiografía ha reconocido el inicio de un proceso de consolidación del estado nacional argentino y de centralización del poder vinculado al predominio

¹ Ministerio del Interior (1883), p. LXXV, en AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina).

² El proyecto de ley Ley Orgánica de Territorios Nacionales sancionado en 1884 fue autoría del entonces ministro del Interior Bernardo de Irigoyen y de su subsecretario Federico Pinedo. Bernardo de Irigoyen (1822-1906) fue un abogado que participó activamente en la política argentina, desempeñándose a lo largo de su vida en numerosos cargos ejecutivos y legislativos. A partir de la década de 1870 se incorporó a como Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y como Ministro del Interior durante las presidencias de signo autonomista de Nicolás Avellaneda (1874-1880) y Julio A. Roca (1880-1886). Posteriormente, abandonó su adhesión al autonomismo para incorporarse a la Unión Cívica y después alcanzó la gobernación de la Provincia de Buenos Aires en 1898. También se desempeñó como senador en 1895 y 1902. Intervino especialmente en la definición de los límites entre la Argentina y Chile de 1881, y llegó a ser presidenciable en 1886 y 1892.

³ Los territorios nacionales de Argentina guardan semejanzas con los llamados *territorios federales* de México, Brasil y Venezuela, o los *territories* de los Estados Unidos, en cuanto se definen como divisiones político-administrativas subnacionales que no gozaban de autonomía política ni de representación parlamentaria, o la misma se encontraba fuertemente limitada, siendo mayormente administrados por el gobierno central.

del Partido Autonomista Nacional, que incluyó medidas como la federalización de Buenos Aires, la creación de una moneda nacional y la formación del ejército nacional. Las miradas sobre el periodo se han complejizado aún más recientemente al demostrar que el poder político se mantuvo territorialmente fragmentado en el marco de un sistema federal descentralizado en gobiernos provinciales (Alonso, 2015).

En este contexto, a partir de la sanción de la Ley Nacional N° 1532 Orgánica de Territorios Nacionales en 1884, se crearon nueve gobernaciones organizadas bajo un régimen de gobierno altamente centralizado.⁴ En el marco de este diseño político-institucional, los gobernadores debían ser designados directamente por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado, dependiendo del Ministerio del Interior. En materia fiscal, estos gobernadores solo proponían un presupuesto ante este ministerio y administraban luego los fondos que se les proporcionaban, pero sin contar con la atribución de recaudar recursos propios.

Por el contrario, el régimen municipal diseñado para los territorios parecía otorgar a los gobiernos municipales el conjunto de atribuciones electivas y fiscales de las que las gobernaciones carecían. La “organización municipal” a la que se refería Irigoyen como “bastante amplia” contemplaba que las secciones que hubiesen alcanzado los 1000 habitantes⁵ estaban habilitadas a conformar con base en elecciones directas un concejo municipal de cinco miembros, cobrar impuestos locales y sancionar sus propios presupuestos. De este modo, el diseño político-institucional presentaba paradójicamente más atribuciones a nivel municipal que a nivel de la gobernación, entonces mayormente centralizada.

En el contexto argentino los territorios nacionales ofrecen casos con dinámicas jurisdiccionales particulares claramente diferenciadas de los gobiernos provinciales que gozaban de autonomía política y participaban del gobierno nacional por conducto de sus representantes en el Congreso. Las singularidades de este régimen y de las prácticas institucionales y políticas que se desarrollaron en su seno han sido objeto por tanto de numerosas investigaciones centradas en

⁴ Los nueve territorios nacionales creados en 1884 fueron los de Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, mientras que entre 1900 y 1943 también existió el de Los Andes al noroeste del país.

⁵ Las secciones era subdivisiones territoriales y administrativas.

distintos aspectos de las dinámicas entre las poblaciones locales y las instituciones de gobierno. Cuestiones relativas a los procesos de designación de gobernadores o a las relaciones entre éstos y los gobiernos centrales pueden citarse en esta línea (Gallucci, 2017a; Pyke, 2016; Leoni, 2012; Favaro e Iuorno, 2009; Ruffini, 2007). Algunos estudios han interpretado en este sentido que, bajo este sistema, las gobernaciones se encontraban limitadas en su capacidad de gobierno y administración (Ruffini, 2007).

El hecho de que las municipalidades fueran los únicos ámbitos electivos de los territorios nacionales las ha convertido, asimismo, en objeto de un conjunto de investigaciones que las han abordado en tanto núcleos principales de participación y prácticas políticas, ya sea por el desarrollo de procesos electorarios como por su participación en la definición de las agendas políticas de los territorios (Ruffini, 2007 y 2010; Gallucci, 2017b y 2005; Leoni, 2004; Varela, 2020; Arias Bucciarelli, 2012). En otras palabras, el marco institucional otorgaba a las municipalidades ciertas atribuciones políticas relativamente autónomas que permitían la expresión de los intereses locales, mientras en contraposición la figura de los gobernadores representaba al gobierno central en los territorios. El conocimiento sobre el proceso de instalación de municipalidades en territorios nacionales no es, sin embargo, aún abundante. Algunos de los estudios de caso disponibles para los territorios de Río Negro, Neuquén, Chaco, Misiones o La Pampa dan cuenta de que, a pesar de que la normativa municipal constituía una legislación en principio común para todos los territorios, este proceso estuvo condicionado tanto por las diversas condiciones y trayectorias locales como por las relaciones que en cada coyuntura se establecieron entre los gobiernos y autoridades centrales y las poblaciones locales.

Bajo este panorama, este artículo propone abordar algunos aspectos generales del proceso de implementación del régimen municipal en los territorios nacionales hacia fines del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX cuando alcanza cierta consolidación y estabilidad, a fin de ofrecer una imagen más global. Nos preguntamos, entre otros aspectos, sobre los ritmos, los alcances, las dificultades y demás singularidades que pudieron caracterizar al proceso de estas municipalidades, que se dio a la par del establecimiento del mismo régimen de territorios nacionales a partir de 1884.

Destacamos que los territorios nacionales no solo ofrecen casos con dinámicas jurisdiccionales particulares en el contexto argentino, sino que la implementación de sus municipalidades se inscribe en el marco del proceso más general de organización de gobiernos municipales que tuvo lugar en el país durante la segunda mitad del siglo XIX, cuya trayectoria presenta características que alejan esta experiencia de la de sus pares hispanoamericanos, en las que las instituciones locales heredadas del periodo colonial o cabildos mantuvieron mayor continuidad a lo largo del siglo XIX.⁶ Como se sabe, el caso rioplatense se distinguió por la interrupción en la continuidad de las formas de gobierno municipal a partir de la supresión de los cabildos y de la progresiva absorción de sus potestades por parte de los gobiernos provinciales durante las primeras décadas del siglo XIX, no generándose instituciones locales análogas en ninguna de las provincias (Canedo, 2024). Tras varias décadas en las que los gobiernos provinciales designaron distintos tipos de autoridades locales principalmente unipersonales,⁷ el proceso de transición hacia regímenes municipales mayormente colegiados y corporativos por parte de los gobiernos provinciales no se inició sino hasta la sanción de la Constitución de la Confederación Argentina en 1853 y de la del Estado de Buenos Aires al año siguiente, aunque ofreciendo un cuadro heterogéneo en cuanto temporalidades y modalidades, que solo recientemente ha llamado mayor atención historiográfica.⁸

A partir de los estudios historiográficos existentes y el análisis de memorias oficiales, la legislación, los decretos y resoluciones, este artículo aborda la implementación de este régimen municipal de los territorios nacionales buscando dar cuenta tanto de los distintos obstáculos y desafíos que se

⁶ Aunque bajo diferentes denominaciones y adoptando diferentes formas, la historiografía señala una mayor continuidad de las instituciones locales heredadas del periodo colonial a partir de la organización de variadas instituciones municipales en el marco de la instauración de las nacientes repúblicas, que conservaron el ejercicio de algunas de sus atribuciones en los casos mayormente estudiados de México (Celaya Nández y Parrilla Albuérne, 2021; Salinas Sandoval y Moreno Chávez, 2024), Perú (Chiaramonti, 2007), Ecuador (Velasco Herrera, 2013) y Chile (Salazar, 2019).

⁷ Entre las autoridades locales unipersonales designadas por los gobiernos provinciales, se encuentran comandantes militares, jueces pedáneos y jefes políticos.

⁸ Entre los principales estudios que han abordado los procesos de asunción/delegación de potestades en distintas áreas durante los procesos de instalación de gobiernos municipales a partir de la segunda mitad del siglo XIX, tanto en casos provinciales como en el Estado de Buenos Aires, sobresalen los de Conti y Boto (1997), Fandos (2023) y Hernández Aparicio (2020) para Jujuy, Sanjurjo de Driollet (2004) para Mendoza, Bonaudo y Sonzogni (1997) y De los Ríos (2021 y 2023) para la provincia de Santa Fe, Kozul (2020 y 2023) para Entre Ríos, Nicola Dapelo (2023) para Córdoba, Canedo (2020 y 2018), Galimberti (2023), González Lopardo (2021) y Cordero y Galimberti (2024) para el Estado de Buenos Aires.

presentaron como de las distintas formas en las que las autoridades intentaron sortearlos durante las primeras décadas de su existencia y hasta la segunda década del siglo XX. En este marco, nos referimos a los procesos de implementación de municipalidades como aquellos que implicaron la construcción de jurisdicciones propias en los diferentes ámbitos (territorial, fiscal, educativo, etcétera) a través de las distintas dinámicas de (des)centralización en la asunción/delegación de potestades entre los niveles locales y superiores de gobierno (Canedo, 2024). En el caso de los territorios nacionales, y a causa de su diseño político-institucional, este proceso implicó la implementación de las únicas formas de gobierno local colegiadas dotadas de potestades electivas y fiscales propias de las que podían participar los habitantes.

Argumentamos que si bien la ley orgánica que estableció el régimen municipal de los territorios nacionales se mantuvo prácticamente sin reformas hasta mediados del siglo XX, las distintas dificultades que se presentaron en su implementación efectiva demandaron de los gobiernos nacionales no solo respuestas en forma regular, sino también la traducción de éstas en instrumentos normativos *ad hoc*. Sin embargo, si bien se pretendía que estos instrumentos fueran aplicables en forma homogénea, no pocas veces las intervenciones del gobierno nacional continuaron siendo necesarias no solo frente a la diversidad de situaciones presentadas, sino también a fin de establecer equilibrios o armonizar los objetivos centralizadores del diseño político-institucional con las atribuciones o facultades otorgadas a las autoridades tanto territoriales como municipales. De este modo, el sostenimiento de la ley orgánica que regulaba las formas de gobierno local en los territorios, posibilitó re-definiciones en la construcción de estas jurisdicciones y autoridades de gobierno local en gran medida a partir de sus demandas, pero necesariamente mediadas por los sucesivos gobiernos nacionales.

El artículo se estructura en dos secciones. En la primera se exponen las características del régimen municipal de los territorios, sus ritmos de implementación y algunos de los aspectos centrales que influyeron en sus posibilidades de constitución y continuidad institucional. En el segundo se abordan las relaciones entre los concejos municipales y las autoridades centrales, así como sus formas de intervención y regulación. Finalmente se amplían algunas reflexiones finales sobre los procesos analizados.

1. El régimen municipal de los territorios nacionales: características, implementación y aportes historiográficos

La creación de los territorios nacionales respondió, como se ha mencionado, a la necesidad de dotar a los vastos territorios recientemente incorporados con alguna forma de gobierno que permitiera consolidar la presencia y los derechos del estado nacional argentino sobre éstos (mapa 1). Sin embargo, a estas nuevas gobernaciones no se les reconoció en principio el derecho al autogobierno del que gozaban las provincias al que solo accederían una vez que hubieran alcanzado cierto desarrollo o experiencia cívica (Ruffini, 2007). El diseño institucional buscaba, por lo tanto, crear gobernaciones de baja autonomía que se convirtieran progresivamente en provincias una vez que hubieran cumplimentado ciertos requisitos fijado por la ley y adquirido experiencias de autogobierno previas. Entre estos requisitos se encontraba contar con 60,000 habitantes constatados por censo, mientras que entre las experiencias de autogobierno se encontraban precisamente las de haber constituido y consolidado gobiernos municipales.⁹

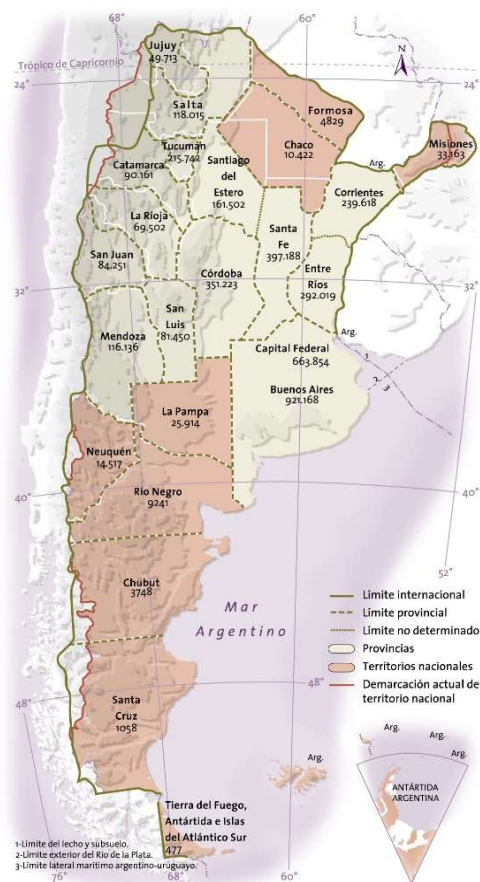
La importancia otorgada al régimen municipal en el diseño institucional de los territorios nacionales radicaba en que, tal como se expuso durante los debates parlamentarios de la ley, se consideraba que las municipalidades debían ser espacios privilegiados para el aprendizaje cívico o “escuelas de la democracia” a partir de las cuales los individuos involucrados adquirirían “una mayor educación política” (Gallucci, 2017b: 194);¹⁰ en otras palabras, la “escuela” donde los habitantes de los territorios empezarían a “educarse” y “prepararse tranquilamente para la vida democrática” (Ruffini, 2007: 69-70). Siguiendo esta premisa, la ley 1532 (1884) estableció un régimen municipal según el cual las secciones que hubiesen alcanzado los 1000 habitantes estaban habilitadas a conformar a través del sufragio un concejo municipal, cobrar impuestos locales y sancionar sus propios presupuestos. Estas atribuciones electivas y fiscales hicieron que estas municipalidades fueran comúnmente llamadas “autónomas”

⁹ La ley también preveía la creación de legislaturas territoriales una vez alcanzados los 30,000 habitantes, aunque estas instituciones nunca fueron establecidas.

¹⁰ Las concepciones en torno a las limitaciones en la “educación política” de la población y la necesidad de subsanarlas en pos de una “figura modélica del ciudadano como individuo autónomo y racional” no eran privativas de los habitantes de los territorios nacionales, sino que se encontraban extendidas a todo el país (Gallucci, 2017b: 194).

por los contemporáneos. En este sentido, tanto el requisito poblacional como el vínculo entre vecindad y el ejercicio de la ciudadanía política vinculado a la existencia de un “pueblo” o espacio urbano, e incluso el derecho de estos concejos a disponer de rentas propias, remiten a la pervivencia de ciertos elementos gaditanos.¹¹

Mapa 1 República Argentina. Límites de provincias y territorios nacionales y distribución de población (1887-1895)



Fuente: Educ.ar portal (2015).

¹¹ Sobre las transformaciones en las nociones de ciudadanía política en el mundo hispánico a partir de la crisis de la monarquía y los procesos independentistas a inicios del siglo XIX, y sus vínculos con el concepto premoderno de vecindad en tanto pertenencia corporativa o comunitaria asociada a los espacios urbanos como ciudades, pueblos o villas, consúltense Guerra (1999) y, específicamente para el ámbito rioplatense, Chiaramonte (1999).

Las municipalidades eran, de este modo, las únicas instituciones locales de autogobierno de los territorios nacionales, dada la ausencia de otras instituciones de gobierno local autónomas homologables a las provinciales. Los concejos municipales constituían cuerpos colegiados compuestos por cinco miembros, entre quienes se elegía un presidente y se distribuían distintas comisiones como higiene, hacienda y obra pública. Las elecciones se realizarían sobre un padrón en el que debían inscribirse “todos los habitantes domiciliados en la sección respectiva mayores de dieciocho años expresando la nacionalidad, estado civil, profesión y si saben leer y escribir”. Asimismo, se excluía el requisito vinculado a la condición de propietario y se habilitaba la participación de población de origen extranjero.¹² Estas particularidades inscritas en el marco del régimen de territorios nacionales han dado lugar a ciertas controversias historiográficas en torno a la naturaleza restrictiva de los derechos políticos de sus habitantes. No obstante, como ha sido oportunamente señalado, este régimen electoral no era más restrictivo que el del resto del país. Por su parte, la normativa tampoco impedía que un ciudadano radicado en un territorio no pudiera ejercer sus derechos políticos fijando domicilio en una provincia (Gallucci, 2017a).¹³

Las atribuciones fiscales reconocidas en un inicio eran, por su parte, las de “establecer impuestos municipales” o “fijar multas” a los infractores de ordenanzas, además de administrar los bienes y fondos municipales. No obstante, por una reforma a la ley orgánica 1532/1884 realizada a través de la ley 2732 de 1890, las atribuciones municipales, más bien laxas, fueron detalladas en materia de higiene, control de alimentos, provisión de servicios públicos, construcción de caminos y venta de tierras fiscales; reafirman, además, la potestad de los gobiernos locales para fijar impuestos municipales y multas a los infractores de sus ordenanzas. Aunado a esto, se especificaron las rentas municipales como compuestas por las contribuciones directas sobre propiedades del ejido municipal, 40% de las patentes comerciales e industriales

¹² Ley Nacional N° 1532, Orgánica de Territorios Nacionales, 1884, en CDI-CD-MEA (Centro de Documentación e Información, Colecciones Digitales, Ministerio de Economía, Argentina), Registro Nacional de la República Argentina (tomo de 1874 a 1890, tercera parte, p. 857).

¹³ Gallucci (2017a) señala que las restricciones recaían en tener un habitante su residencia fijada en gobernaciones sin autonomía política y, por lo tanto, sin los distritos electorales de los que gozaban las provincias, y no en tanto individuo despojado de derechos políticos. Un análisis más profundo sobre el problema de la representación política de los territorios, así como del rol de los gobiernos municipales en ella, remite a los aportes de Gallucci (2017a y 2017b).

(60% restante era percibido por el estado nacional), las patentes sobre rodados y establecimientos recreativos (teatros, circos, canchas, etcétera), los impuestos sobre limpieza, alumbrado, abasto, delineación y contraste de pesas y medidas, y las multas por infracción de ordenanzas.¹⁴

Sobre la base de estas dos leyes se comenzaron a establecer en algunos territorios nacionales los primeros concejos municipales. Mientras en algunos casos las municipalidades constituidas alcanzaban cierta estabilidad y continuidad en su funcionamiento, no fueron pocas las que experimentaron dificultades iniciales, que resultaron intervenidas o directamente suprimidas. Si bien la información es fragmentada y la escasez de estudios sobre todos los territorios dificulta conocer con mayor certeza el desarrollo de este proceso a lo largo del tiempo, la tabla 1 ofrece un panorama aproximado a partir de lo publicado en las memorias del Ministerio del Interior. No obstante, solo aquellas correspondientes a 1888, 1910-1911 y 1915-1916 contienen resúmenes detallados de los concejos municipales establecidos según cada territorio.

La tabla 1 da cuenta en principio de situaciones disímiles en los ritmos de implementación de municipalidades según cada territorio. Al menos hasta 1911, en los territorios de Formosa, Neuquén y Río Negro solo se había logrado constituir y sostener un concejo en sus respectivas capitales. En los territorios de Misiones y Chubut el proceso presenta una ampliación de mayor progresividad, mientras que en el territorio de Chaco se advierte la supresión de una municipalidad entre 1911 y 1916. El caso más expansivo lo ofrece el territorio de La Pampa, que pasó de dos municipalidades en 1888 a 15 en 1916. Por último, los territorios más australes como Santa Cruz y Tierra del Fuego, o el de Los Andes de creación más tardía, no presentan concejos municipales con la excepción de Río Gallegos hacia 1916.

Si bien este proceso guarda relación con el crecimiento demográfico experimentado durante estos años, en tanto posibilitó que fueran cada vez más los núcleos que reunieran los 1000 habitantes requeridos por ley, no necesariamente se corresponde con el mismo ya que, como veremos, en la práctica otros criterios influyeron las posibilidades de constituir municipalidades electivas. Sin embargo, no resulta extraño que haya sido el territorio de La Pampa el que haya contado con mayor número de municipalidades, dado que se mantuvo

¹⁴ Ley Nacional N° 2732, Reforma de la Ley Orgánica de Territorios Nacionales, 1890, en CDI-CD-MEA, Registro Nacional de la República Argentina, 1890 (tomo II, República Argentina, p. 403).

durante todo el periodo como el de mayor población, mientras que los más escasamente poblados como Los Andes y Tierra del Fuego no lograron constituir ningún concejo.¹⁵

Tabla 1
Concejos municipales constituidos en los territorios nacionales según las memorias del Ministerio del Interior correspondientes a 1888, 1911 y 1916

Gobernación	1888	1911	1916
La Pampa	Santa Rosa del Toay, Victorica	Santa Rosa del Toay, Gral. Acha, Toay, Int. Alvear	Santa Rosa del Toay, Castex, Catriló, Gral. Acha, Gral. Pico, Int. Alvear, Ing. Luiggi, Macachin, Parera, Quemú-Quemú, Realicó, Telén, Toay, Victorica, Anguil
<i>Subtotal</i>	2	4	15
Misiones	Posadas	Posadas, Concepción de la Sierra	Posadas, Concepción de la Sierra, Santa Ana, Apóstoles
<i>Subtotal</i>	1	2	4
Chaco	Resistencia	Resistencia, Las Palmas, La Sabana	Resistencia, La Sabana
<i>Subtotal</i>	1	3	2
Formosa	Formosa	Formosa	Formosa
<i>Subtotal</i>	1	1	1
Neuquén	-	Neuquén	Neuquén, Gral. Roca
<i>Subtotal</i>	-	1	2
Río Negro	Viedma	Viedma	Viedma, San Antonio Oeste, Buena Parada
<i>Subtotal</i>	1	1	3
Chubut	Rawson	Rawson, Trelew, Puerto Madryn	Rawson, Trelew, Puerto Madryn, Gaiman, Cdro. Rivadavia
<i>Subtotal</i>	1	3	5
Santa Cruz	-	-	Río Gallegos
<i>Subtotal</i>	-	-	1
Tierra del Fuego	-	-	-
Los Andes*	-	-	-
Total de Concejos Municipales	7	15	33

*El territorio de Los Andes se creó en 1900.

Fuente: elaboración propia con base en las memorias del Ministerio del Interior (1888, 1910-1911 y 1915-1916), en AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina).

¹⁵ Sobre la correlación entre la población de los territorios y las municipalidades electivas hacia 1916, consúltese Pyke (2021).

Por otra parte, en la tabla 1 también se advierten algunos casos en los que algunas municipalidades parecen haber sido suprimidas al menos por un tiempo, como las de Victorica en La Pampa y Las Palmas en Chaco. Al respecto, los aportes historiográficos disponibles dan cuenta de las recurrentes dificultades que se presentaron al momento de establecer los concejos que, incluyendo todas las variaciones y particularidades según cada caso y situación, pueden resumirse en las siguientes tres: los conflictos electorales, las acefalías recurrentes por renunciaciones y la imposibilidad de conformar un tesoro propio. Se trata de un conjunto de desafíos que cualquier municipalidad debía ser capaz de superar en la práctica a fin de mantener su condición de tal, más allá de cumplir con el requisito de los 1000 habitantes que establecía la ley.

Tanto los problemas derivados del desarrollo de los procesos electorales como de las renunciaciones constantes han sido advertidos y estudiados desde diferentes perspectivas para los casos de Río Negro y Neuquén. Respecto al primero, Ruffini (2007) ha expuesto sobre los constantes cuestionamientos sobre la validez de los comicios comunales que impedían la constitución de los concejos, y que incluían desde quejas sobre los procedimientos (confección de padrones, boletas, recuento de votos, etcétera) hasta situaciones de incompatibilidad de los candidatos. Asimismo, en su estudio halló intentos de instalación de concejos municipales en localidades como Gral. Roca, Conesa y Pringles durante la década 1890, cuyas trayectorias parecen haber sido más inestables que la del de Viedma. A diferencia de la capital que logró mantener su estatus de municipalidad electiva, las demás localidades parecen haberse constituido posteriormente como “comisiones fomento”, una forma de gobierno local no contemplada en la ley 1532 (1884) sobre la que nos detendremos en la sección siguiente. No obstante, también Viedma atravesó situaciones de acefalía que requirieron la intervención del gobernador y la designación de una comisión entre 1892 y 1895.

En el caso del territorio de Neuquén y de su capital homónima, el trabajo de Gallucci (2005) centrado en el problema de la ciudadanía y las prácticas electorales advierte, asimismo, de los problemas en la instalación del primer concejo municipal electivo del territorio. En el caso de Neuquén, tras la realización de las primeras elecciones en 1906, el concejo terminó acéfalo e intervenido debido a la renuncia de la mayoría de sus miembros hasta las nuevas elecciones en 1910.

Si bien el trabajo de Gallucci propone una perspectiva centrada en las “prácticas sociales cotidianas” aparte de los análisis institucionales, comparte con el estudio de Ruffini el interés por observar la composición social de los padrones electorales (nacionalidad, ocupación, edad o analfabetismo), los niveles de participación y la composición de los elencos municipales. En este sentido, ambos parecen hallar en los casos estudiados ciertas similitudes como la baja participación de electores en los comicios, niveles relativamente altos de alfabetización entre los empadronados y elencos municipales reducidos. Otros aspectos como la mayor o menor presencia de población argentina o extranjera tanto como electores o municipales parecen presentar situaciones más diversas.

El estudio de Leoni (2004) sobre las municipalidades del territorio de Chaco por su parte, si bien da cuenta de las situaciones advertidas para Río Negro y Neuquén respecto a la recurrencia de las quejas durante los procesos electorales y las intervenciones, también llama la atención sobre la influencia y las presiones que los gobernadores ejercían sobre los concejos y sus posibilidades de constitución y supervivencia. Desde su perspectiva, hacia la década de 1920 el territorio de Chaco contaba con 13 localidades que reunían el requisito poblacional para conformar municipalidad electiva: no obstante, solo se encontraban funcionando tres, incrementándose luego este número a cinco a inicios de la década siguiente. Al igual que en Río Negro, señala que muchas municipalidades electivas perdían esta categoría bajo el argumento de una disminución en su población, pero que “en varias oportunidades ello respondió a intereses políticos contrapuestos a su existencia” (Leoni, 2004: 7).

Los problemas derivados de la imposibilidad de conformar un tesoro municipal también han sido abordados en algunos estudios. Las atribuciones fiscales otorgadas a los concejos municipales no resultaron en efecto menos problemáticas ni cuestionadas que las electivas; su influencia en las posibilidades de constitución y consolidación de los concejos municipales fue reconocida por los mismos contemporáneos como consta en los trabajos de Diez y Escobar (2012) sobre el territorio de La Pampa y de quien escribe (Pyke, 2020 y 2021) sobre el de Misiones. La capacidad de financiarse con recursos propios constituyó uno de los principales criterios sobre los cuales las autoridades superiores evaluaban la viabilidad de las municipalidades electivas, por lo que es frecuente encontrar en las memorias y documentos oficiales la exhibición de las rentas municipales presentadas como superavitarias antes

que lo contrario. Una municipalidad electiva que no lograra demostrar capacidad para recaudar suficiente renta era mayormente susceptible de ser suprimida y convertida, en el mejor de los casos, en una comisión de fomento. Para el entender de esta autora (Pyke, 2021), el peso de la capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales pudo haber sido más determinante que el demográfico, lo que ofrece otra explicación respecto a por qué aquellas localidades que cumplían con este requisito formal no lograban constituir concejos electivos.

El trabajo de Diez y Escobar (2012) sobre La Pampa plantea, asimismo, que la posibilidad de contar con rentas propias y con márgenes relativamente amplios en su manejo por parte de las municipalidades electivas era fuente de tensiones frente a los gobernadores, quienes en algunos casos resentían estas atribuciones y en otros buscaban involucrarse en los asuntos municipales a fin de consolidar alguna influencia sobre estas instituciones y sus recursos. Los estudios propios sobre las municipalidades del territorio de Misiones (Pyke, 2020 y 2021) enfatizan en una línea similar que la estabilidad fiscal constituía un atributo que les brindaba posiciones de mayor fortaleza frente a los gobernadores.

Interesa destacar de los aportes presentados que, si bien el proceso de instalación de las municipalidades electivas en los territorios nacionales se desarrolló de forma relativamente progresiva en algunos casos, también experimentó retrocesos de distinto tipo. Mientras en algunos casos se dieron situaciones de acefalía y posterior intervención de las autoridades nacionales, en otros se procedió a la supresión directa de la municipalidad. Las dificultades experimentadas no solo demandaron que se ensayaran otras formas de gobierno local de menor autonomía como las comisiones de fomento sobre las que se profundizará en siguiente apartado, sino que expresaban cierto fracaso en el requisito poblacional previsto por la ley para la constitución de municipalidades electivas, y prevalecían en la práctica otros criterios e intereses.

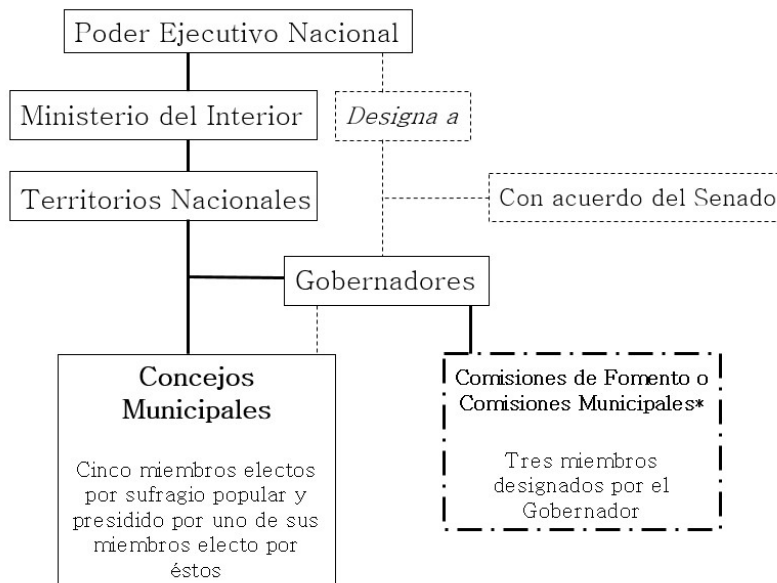
No obstante, una comprensión más cabal de las dinámicas que influyeron en este proceso no sería posible sin incorporar al análisis el rol de las autoridades superiores, tanto de los gobernadores como de los funcionarios del Ministerio del Interior. En la sección siguiente se abordarán algunos de los aspectos centrales a través de los cuales se buscó regular las relaciones entre los concejos municipales y otras autoridades nacionales.

2. Los concejos municipales y los gobernadores en los territorios: formas de regulación desde los gobiernos nacionales

La puesta en práctica del régimen municipal presentó tempranamente, como se expuso, dificultades que no pasaron inadvertidas por las autoridades pese al optimismo inicial. A los problemas vinculados a la constitución de las municipalidades, como los procesos electorales, la estabilidad de los municipales o la posibilidad de financiarse con rentas propias, resta agregar aquellos derivados de las relaciones con las autoridades superiores, particularmente los gobernadores (figura 1). Se trataba de situaciones que muchas veces emanaban de las propias imprecisiones u omisiones contenidas en la ley orgánica que no se encontraban debidamente reglamentadas, o bien de interpretaciones erróneas o contradictorias, pero que en cualquier caso los actores involucrados a nivel local no lograban resolver, por lo que demandaban la intervención del gobierno nacional a través del Ministerio del Interior.

Figura 1

Instituciones de gobierno local y relación con autoridades superiores en los territorios nacionales argentinos



*Las Comisiones de Fomento o Comisiones Municipales fueron instituciones de gobierno local sin atribuciones electivas no comprendidas en la ley 1532/1884 Orgánica de Territorios Nacionales, creadas a inicios del siglo XX a través de disposiciones *ad hoc*.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ley 1532/1884 y disposiciones *ad hoc* (CDI-CD-MEA, 1884-1890).

Conforme trascurrían las sucesivas gestiones al frente de este ministerio, se recibían tanto por parte de los gobernadores como de las autoridades o facciones municipales (electas o aspirante a serlo) quejas y pedidos de intervención en los distintos conflictos que regularmente tenían lugar.

Las inquietudes de las autoridades nacionales en relación con esto quedaron plasmadas en el fallido intento de reforma de la ley 1532 (1884) de 1900, que buscaba precisamente subsanar distintos problemas en el gobierno de los territorios nacionales. Respecto del régimen municipal, el proyecto de reforma se centraba en especial en el requisito poblacional para la constitución de los concejos. En esta línea, se señalaba que los 1000 habitantes requeridos al inicio se encontraban en muchos casos diseminados en amplias zonas rurales, por lo que la nueva propuesta planteaba la necesidad de contar con “cierta densidad de población” para que la constitución de autoridades municipales pudiera concretarse, y elevó este requisito a los 1500 habitantes “con un centro urbano o agrupación de 300 vecinos”.¹⁶ La propuesta no buscaba otra cosa que satisfacer una demanda frecuente por parte de los gobernadores de los territorios, que consideraban al umbral de los 1000 habitantes como demasiado bajo para que se constituyeran municipalidades electivas con la capacidad de cumplir con sus objetivos. No obstante, el reconocimiento de este derecho en la ley vigente habilitaba a que las localidades que cumplieran con el requisito lo demandaran, aun a costa de los potenciales fracasos de estas iniciativas, como se indicó en el apartado anterior. La intención de aumentar no solo el umbral de población, sino también de que contara con “cierta densidad”, pudo responder además a algunas concepciones aún vigentes respecto de la supuesta falta de hombres en condiciones de ejercer como municipales, especialmente en ámbitos rurales (Canedo y Kozul, 2025).¹⁷

Resulta llamativo que en este proyecto también se haya expresado específicamente que “los indios que viven en tribus [...] deben ser excluidos en el cómputo de aquella población, o sea como electores municipales”.¹⁸ Si bien la inclusión de este punto estaría encaminada a evitar que los requisitos poblacionales fueran de alguna manera “inflados”, lo que explicita es la

¹⁶ Ministerio del Interior (1900), en AGNA, pp. 20-21.

¹⁷ Los argumentos en torno a la falta de hombres en condiciones de ejercer en los cabildos o como municipales se han advertido en el caso rioplatense en distintos momentos desde el siglo XVIII y durante la segunda mitad del siglo XIX (Canedo y Kozul, 2025).

¹⁸ Ministerio del Interior (1900), en AGNA, pp. 20-21.

intención de excluir a la población indígena de los procesos electorales municipales de los territorios nacionales. En este sentido, algunas investigaciones recientes sobre la participación de la población indígena en los gobiernos municipales argentinos si bien dan cuenta de importantes disparidades regionales y temporales, apuntan a que este elemento no fue ajeno ni estuvo ausente. Mientras que en espacios como la Puna jujeña se observó una participación más activa de sujetos de filiación étnica indígena en los gobiernos municipales (Fandos, 2023), en la campaña bonaerense la participación de tribus en elecciones municipales está igualmente documentada, aunque a partir de las resistencias y quejas que generaba entre la población criolla (Galimberti, 2023). Para el caso de los territorios nacionales no contamos con investigaciones específicas al respecto; sin embargo, en la memoria ministerial correspondiente a 1900, el gobernador del territorio de Formosa denunciaba por caso que “los municipales son elegidos por los peones del ingenio azucarero, hombres inconscientes, extranjeros [sic] unos, indios apenas educados otros, llevados al acto electoral por sus capataces”.¹⁹ Aunque aislado, el testimonio advierte del tipo de situaciones que podrían haber inspirado la exclusión explícita de la población indígena en el nuevo proyecto de ley.

Dado que este proyecto de reforma, al igual que otros que le siguieron, no logró prosperar en el Congreso y los problemas de gobierno en los territorios nacionales continuaron, a partir del cambio de siglo las respuestas del gobierno nacional para sortearlos debieron adoptar y consolidar otras formas. En este marco, los decretos y resoluciones ministeriales se encontraron entre los instrumentos *ad hoc* utilizados con más frecuencia. Estas intervenciones no pocas veces se fundaron en dictámenes que se solicitaban al Procurador General de la Nación con el objetivo no solo de despejar dudas o consultas sobre la interpretación de la legislación vigente, sino también de emitir reglamentaciones específicas basadas en ellos. En este sentido, el rol del procurador en la interpretación de la legislación y, por lo tanto, en la regulación de los conflictos en el gobierno de los territorios nacionales fue de relevancia.²⁰ Sus dictámenes se originaban por pedido del Ministerio del Interior a fin de resolver en los conflictos presentados tanto por las municipalidades como por los gobernadores

¹⁹ Ministerio del Interior (1901), en AGNA, pp. 38-39.

²⁰ Leoni definió al Procurador de la Nación como un “nexo entre el Ministerio del Interior y los Territorios” (2004: 5).

u otras autoridades de los territorios. Para fundamentar las decisiones o resoluciones ministeriales, éste se remitía en muchos casos a los dictámenes específicos o previos del procurador. Era sobre la base de estos dictámenes que se generaban reglamentaciones, o bien decretos y resoluciones que se pretendía sirvieran de antecedente para la regulación de futuros conflictos.

El volumen de decretos y resoluciones que fueron emitidos a lo largo de los años en los que funcionó el régimen de territorios nacionales es amplio, y su análisis exhaustivo escapa a los fines de este trabajo. No obstante, nos serviremos de algunos casos puntuales que dan cuenta de los procedimientos descriptos. En esta línea, mencionamos en primer término al “Decreto reglamentando las relaciones de los gobernadores con las autoridades judiciales de los Territorios Nacionales y estableciendo las subdivisiones internas de dichos territorios” del 29 de enero de 1902. Emitido poco tiempo después de fracasar el proyecto de reforma de 1900, se trata de uno de los documentos que las autoridades nacionales citan con más frecuencia al momento de resolver en los conflictos de los territorios. Si bien su principal objetivo era el de regular las relaciones entre gobernadores y jueces letrados, la norma también buscó consolidar la autoridad de los primeros frente a los concejos municipales en cuestiones fiscales y electorales, así como despejar imprecisiones respecto del radio municipal, y por lo tanto el alcance su territorialidad.

Basándose en el análisis de varios expedientes provenientes del territorio de La Pampa y la municipalidad de su capital Santa Rosa de Toay, el reglamento basado en el previo dictamen del Procurador de la Nación planteaba, entre otras cuestiones, que “la creación y subsistencia de Concejos Municipales” era “otra de las causas de perturbación” en las gobernaciones. Además de ofrecer criterios más claros sobre los conceptos utilizados para las subdivisiones internas de los territorios como los de “departamento”, “sección” y “distrito”, sobre los que se sustentaban las atribuciones electorales, se buscaba despejar cualquier duda sobre la legitimidad de las intervenciones de los gobernadores sobre los concejos. En concreto, el artículo 16 planteaba al respecto que, en caso de que a juicio de los gobernadores “se hubieran cometido irregularidades o faltas que vicien las elecciones, o se produjesen conflictos sobre atribuciones o interpretación de las leyes o decretos vigentes”, también podían “suspender

temporalmente los procedimientos electorales o las funciones de los concejos”.²¹ Si bien también se agregaba que estas medidas tendrían validez hasta que se consultara al Ministerio y éste se encargara de resolver, reservándose así el derecho de emitir la última palabra, la reglamentación apuntaba a fortalecer la autoridad de los gobernadores, quienes podían actuar directamente sobre los concejos hasta que se emitieran resoluciones ministeriales definitivas.

A partir de entonces, éste fue uno de los decretos más citados para fundamentar la resolución del ministerio en numerosos conflictos. Más aún, poco después, a propósito de las elecciones municipales que habían tenido lugar en Viedma, territorio de Río Negro, el ministerio emitió una resolución en la que no solo se sirvió del decreto del 29 de enero 1902, sino que lo amplió buscando otorgar mayores facultades a los gobernadores al establecer que si bien se consideraban sus resoluciones en “carácter suspensivo”, nada obstaba para que esas resoluciones fueran “definitivas”, más allá del recurso último de apelación al ministerio. Siguiendo este criterio, la resolución estableció que correspondía a los gobernadores y no a otras autoridades, como el juez letrado, validar o no las elecciones municipales en los casos en que no hubiera concejo previamente establecido.²²

Además de los asuntos electorales, el decreto de 1902 también permitía que los gobernadores suspendieran otras medidas tomadas por los concejos cuando, por ejemplo, entendían que se estaban imponiendo gravámenes u otorgando concesiones de obras o servicios en forma contraria a las leyes vigentes. Esto sucedía cuando los concejos municipales de los territorios consideraban que lo establecido por algunas leyes nacionales que aludían a las “municipalidades” los comprendían. En 1908, por caso, cuando el gobernador del territorio de Misiones suspendió una concesión de tranvías otorgada por la municipalidad de Posadas, el Ministerio del Interior resolvió avalar su decisión invocando, previo dictamen del procurador, que la legislación que habilitaba a las municipalidades a otorgar estas concesiones no podía aplicarse a los territorios nacionales por tratarse estos concejos de “ensayos de la vida municipal” o “municipalidades embrionarias” comprendidas en el marco de un gobierno y administración “hasta

²¹ “Decreto reglamentando las relaciones de los Gobernadores con las autoridades judiciales de los Territorios Nacionales y estableciendo las subdivisiones internas de dichos Territorios”, en CDI-CD-MEA, Registro Nacional de la República Argentina, 1902, Primer Cuatrimestre, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, pp. 37-38.

²² “Resolución del 16 de marzo”, en CDI-CD-MEA, Registro Nacional de la República Argentina, 1902, Primer Trimestre, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, pp. 531-532.

cierto punto rudimentarios”, como los de los territorios; por lo tanto, se debía solicitar autorización al gobernador y a las autoridades nacionales superiores para este tipo de acciones.²³

En este sentido, desde el Ministerio del Interior manifestaban haber insistido en que los gobernadores contaban con el apoyo del gobierno nacional para ejercer su función como representantes del Poder Ejecutivo Nacional y máximas autoridades en los territorios y actuar, por lo tanto, sobre los concejos toda vez que lo consideraran necesario. Así lo reafirmaban en 1911 desde el ministerio cuando expresaban que se continuaba insistiendo en recordarles a los gobernadores que si bien estaban obligados a acatar las ordenanzas municipales, ello no implicaba que dejaran de vigilar “respecto a la facultad limitada de aquellos [los concejos municipales] para establecer otros impuestos que los expresamente determinados en la ley respectiva y les pidan que deroguen todas aquellas ordenanzas que la contravinieren”.²⁴

Fue a través de distintos decretos ministeriales que también se fueron estableciendo en los territorios las formas de gobierno local no autónomas o electivas llamadas “comisiones municipales” o “de fomento”, ya mencionadas. Se trataba de formas de gobierno local centralizadas y sin atribuciones electorales o fiscales, ya que se componían típicamente de tres miembros que debían ser designados por los gobernadores y que solo disponían de los recursos que correspondían a gravámenes nacionales como las patentes. No se trataba de formas novedosas, ya que este tipo de instituciones había sido ensayado en décadas anteriores en otras provincias argentinas (Canedo y Kozul, 2025). Si bien de acuerdo con estas comisiones se buscaba ofrecer a los vecindarios que no alcanzasen los 1000 habitantes una alternativa transitoria con la cual se pudieran dar respuestas a los problemas y demandas puramente locales, en la práctica la fórmula se aplicó extensivamente, tanto que hacia 1918 se contaba con 38 comisiones de fomento en total, por encima de las 35 municipalidades electivas establecidas en los territorios.²⁵

Debido a lo extensiva que se hizo esta forma de gobierno local hacia la década de 1920 y la falta de marcos normativos adecuados que acompañaran su

²³ “Resolución del 8 de enero”, en CDI-CD-MEA, Registro Nacional de la República Argentina, 1908, Primer Trimestre, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, pp. 6-7.

²⁴ Ministerio del Interior (1910-1911), en AGNA, p. 68.

²⁵ Ministerio del Interior (1917-1918), en AGNA, p. 205.

funcionamiento, en 1925 se sancionó un reglamento de “constitución y organización de comisiones de fomento” sobre la base de la iniciativa que el territorio de La Pampa había desarrollado, y la cual se buscaba hacer extensiva a todos los territorios nacionales. El reglamento se sostenía sobre el criterio de que esta forma de gobierno se reservaba a las poblaciones que no contaban con los 1000 habitantes. Si bien se ampliaban sus miembros a cinco, la designación se mantenía en manos del gobernador obturando la vía electoral. En relación con sus recursos fiscales, éstos se ampliaban considerablemente, así como la potestad de disponer de ellos en función de sus deberes y atribuciones en un sentido similar a los de las municipalidades electivas.²⁶ Si bien la constitución de una comisión de fomento tenía como horizonte futuro la conversión a municipalidad efectiva, en la práctica pudo haber sido, de hecho, más frecuente el recorrido contrario. Como se expuso en el apartado previo, la pérdida de la condición de municipalidad electiva no fue infrecuente, aun cuando cumplían con el requisito poblacional; la comisión de fomento fue la forma que comúnmente adoptaron las municipalidades “suprimidas”.

Otras de las regulaciones de este tipo que tuvieron un impacto relevante en el funcionamiento de las municipalidades electivas fueron las referidas a la adaptación de las leyes de reforma electoral de Sáenz Peña a la realidad de los territorios.²⁷ Como explica Gallucci (2021), pese a que los territorios no podían participar de los comicios nacionales, no fueron excluidos completamente de los alcances de la reforma, ya que aspectos como los procedimientos a seguir para el empadronamiento o para asegurar el secreto del sufragio y la representación de las minorías fueron adaptados por el Ministerio del Interior a través de una serie de instrucciones que debían aplicarse de allí en más a las municipalidades electivas de los territorios.

Para las autoridades nacionales, hasta ese entonces, aunque el régimen municipal era en general “sencillo”, no eran muchos “los que comprenden y menos lo saben aplicar con acuerdo al espíritu y a la letra”. Por el contrario, sostenían que la instalación de municipalidades “casi siempre da materia a

²⁶ Ministerio del Interior (1925-1926), en AGNA, pp. 211-215.

²⁷ La reforma electoral de Sáenz Peña implementada a partir de 1912 consistió en la sanción de un conjunto de leyes que establecieron el voto obligatorio y secreto para todos los varones mayores de 18 años que gozaran de ciudadanía argentina, así como un conjunto de procedimientos nuevos para el empadronamiento, el desarrollo de los comicios y la representación de las minorías, entre otras cuestiones.

engorrosas discusiones de bando, a protestas más o menos inconsultas ante el P. E. y finalmente a resentimientos y rencillas”.²⁸ Estas situaciones se atribuían por supuesto a las “deficiencias” de la ley 1532 de 1884, pues ni “la formación del padrón, ni el sufragio mismo y sus actos posteriores están rodeados de suficiente garantía”. Esta era la situación que la aplicación de las nuevas leyes electorales en los territorios venía a subsanar, por lo que se buscó destacar que tras la celebración de las primeras elecciones municipales bajo la nueva legislación en Concepción de la Sierra, territorio de Misiones, y en la capital de Neuquén, quedaba demostrado que se podían aplicar estas reformas “sin inconveniente alguno”.²⁹

La aplicación de la reforma electoral en los territorios posiblemente haya tenido un impacto positivo en subsanar los problemas devenidos de los procesos electorales que constituían uno de los principales problemas en el establecimiento de estas municipalidades. En efecto, como se observó en la tabla 1, el número de concejos municipales se amplió significativamente entre 1911 y 1916, que pasó de 15 a 33 en pocos años.

Hacia 1918 aún se mantenía la confianza en el impacto positivo que la reforma electoral tenía en el funcionamiento del régimen municipal de los territorios, considerándose nuevamente como “establecido sobre bases sólidas”.³⁰ Sin embargo, a pesar del optimismo inicial en la aplicación de las nuevas leyes electorales, hacia 1923 la multiplicidad de situaciones que se continuaban presentando para el funcionamiento de las municipalidades determinó la necesidad de sancionar un nuevo reglamento. Fundado en “la frecuencia de las consultas” hechas al Ministerio del Interior y “de los conflictos producidos” entre las autoridades los territorios nacionales, especialmente en lo referido a las elecciones, organización y funcionamiento de los consejos, se propuso unificar de forma orgánica los distintos decretos e instrucciones vigentes hasta ese momento en un nuevo reglamento.³¹

Las intervenciones del Ministerio del Interior sobre el funcionamiento de las municipalidades en los territorios nacionales, sus atribuciones y las relaciones con los gobernadores presentan de este modo un cuadro de singular tensión

²⁸ Ministerio del Interior (1912-1913), en AGNA, pp. 143-144.

²⁹ Ministerio del Interior (1912-1913), en AGNA, p. 148.

³⁰ Ministerio del Interior (1917-1918), en AGNA, p. 205.

³¹ Ministerio del Interior (1923-1924), en AGNA, pp. 263-277.

entre las autoridades e instituciones que se desarrollaban en el marco de este régimen. El Ministerio del Interior era el espacio a través del cual no solo se buscaba resolver estas tensiones, sino también desde el que se pretendía regularlas mediante instrumentos normativos *ad hoc*. Así, mientras los gobernadores eran presentados como figuras despojadas de atribuciones significativas para el ejercicio del gobierno territorial dada su dependencia al gobierno central, en la práctica se buscó fortalecer su autoridad y se les otorgó la facultad de intervenir y resolver en las cuestiones vinculadas al funcionamiento de los concejos, así como de otras autoridades de los territorios.

No obstante, si bien la posición de las autoridades nacionales era la de respaldar las decisiones de los gobernadores, el derecho a apelar estas resoluciones de forma directa ante el ministerio se sostuvo, y los concejos municipales parecen haber continuado haciendo uso del mismo, pese a los sucesivos dictámenes, resoluciones o las reglamentaciones vigentes. Al respecto de esta práctica de apelación al gobierno nacional, especialmente en asuntos electorales, aunque no de forma excluyente, solo mencionaremos en esta oportunidad que, aunque merecedora de un estudio más profundo, se podría interpretar como continuidad o readaptación del llamado “derecho a petición”, analizado por Galimberti (2023) para las municipalidades del Estado de Buenos Aires, que retomaba una práctica común de las décadas precedentes y se remontaba al periodo colonial.

Conclusión

El proceso de implementación del régimen municipal en los territorios nacionales trajo consigo un conjunto de desafíos para los objetivos centralizadores no solo del diseño político-institucional pensado para los mismos, sino también de los sucesivos gobiernos nacionales. En tanto únicas formas de gobierno local dotadas de atribuciones electivas y fiscales de las que los habitantes de los territorios podían tomar parte –en sintonía con las tradiciones que vinculaban la vecindad con el derecho a la ciudadanía política–, el proceso implicó en la práctica que se dieran situaciones recurrentes por la redefinición de las potestades entre las autoridades centrales y las municipales, que incluyeron a las mismas condiciones de supervivencia de las municipalidades.

Respecto a esto último, hemos observado que, aunque la ley dispusiera el umbral de 1000 habitantes para la constitución de una municipalidad electiva, en la práctica fueron otros aspectos los que terminaron determinando las posibilidades de subsistencia de estos gobiernos locales. La capacidad de llevar a cabo elecciones, la continuidad de los municipales en los cargos una vez electos y las posibilidades de financiarse con recursos fiscales propios resultaron los desafíos fundamentales que las municipalidades debieron superar para asegurar esa continuidad. De no hacerlo, les esperaba una eventual supresión, con la única posibilidad de continuar funcionando bajo la figura aún más centralizada de la comisión de fomento y perder sus atribuciones autónomas, especialmente las electivas.

En relación con esto, todavía resta indagar en los vínculos que se establecieron entre las poblaciones locales y los concejos municipales a fin de reconocer más cabalmente quiénes y cómo impulsaban su constitución o, por el contrario, quiénes y por qué se oponían a ellos y de qué modo estos aspectos también influyeron en la continuidad de las municipalidades. Se trata de aspectos que contribuyen a profundizar en las distintas exclusiones que podían ocultarse detrás de la participación local en estas instituciones de gobierno local. Como se ha mencionado, si bien los requisitos para participar de las elecciones, ya sea para votar o ser elegido, no eran particularmente más restrictivas que las del resto del país, los intentos de excluir a la población indígena no estuvieron ausentes. Tampoco se permitió en ningún momento la participación de la población femenina, pese a que el proceso de ampliación democrática de las décadas de 1910 y 1920 implicó en el resto del país que se dieran casos de reconocimiento del sufragio femenino en el ámbito municipal.

Las relaciones establecidas entre los concejos municipales y las autoridades centrales dan cuenta por su parte de las constantes situaciones que demandaron intervenciones tendientes a la redefinición de las atribuciones de las distintas autoridades asentadas en los territorios. En este sentido, los sucesivos gobiernos nacionales buscaron de distintas maneras subsanar lo que consideraron los principales problemas en el régimen municipal por medio de instrumentos normativos *ad hoc*. Si bien se buscó respaldar la autoridad de los gobernadores, en tanto representantes directos del Poder Ejecutivo en los territorios, el derecho de apelación al Ministerio del Interior se mantuvo vigente, así como el hecho de que los gobiernos centrales conservaran la posibilidad de revisar cada caso o

situación y resolver al respecto. Esto incluía la posibilidad de validar o no los actos electorales, determinar en las situaciones de incompatibilidad en el ejercicio de cargos municipales, eliminar gravámenes o concesiones de servicios y, por supuesto, intervenir o suprimir municipalidades. El rol del Procurador de la Nación de ofrecer sustento legal a estas decisiones fue relevante, y aún resta contar con análisis más específicos que indaguen en las miradas jurídicas mediante las cuales se concebía a estas municipalidades y se determinaba sobre sus atribuciones. Como hemos visto, uno de los argumentos que limitaba en la práctica su funcionamiento se sostenía sobre la concepción de que se trataba de “ensayos” o “embriones” no equiparables a los gobiernos municipales establecidos en las jurisdicciones provinciales.

La implementación del régimen municipal en los territorios nacionales tuvo resultados desiguales e implicó procesos de delegación de potestades hacia las poblaciones locales en un marco altamente centralizado donde los gobernadores y las sucesivas gestiones al frente del Ministerio del Interior buscaron mantener injerencia. La reforma electoral Sáenz Peña y su implementación en los ámbitos municipales de los territorios parecieron haber contribuido, por su parte, a una mayor consolidación de los concejos electivos al establecer procedimientos más transparentes y ampliar la base electoral al reducir conflictos y contribuir a la estabilidad y continuidad de estos gobiernos locales.

Si bien resta conocer en mayor profundidad estos procesos, los esfuerzos por sostener las municipalidades electivas, así como otras formas de gobierno local no autónomas en los territorios, aunque no sin experimentar contratiempos, dan cuenta de la relevancia que estos ámbitos institucionales tenían para los objetivos de gobierno y administración de estos espacios de incorporación tardía al estado nacional argentino hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Archivos

- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1923-1924), Memoria del Ministerio del Interior, Estudio Gráfico Gerónimo Pesce.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1917-1918), Memoria del Ministerio del Interior, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1915-1916), Memoria del Ministerio del Interior, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1912-1913), Memoria del Ministerio del Interior, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1910-1911), Memoria del Ministerio del Interior, Imprenta y Casa Editora Juan Alsina.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1901), Memoria del Ministerio del Interior, Imprenta de Tribuna.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1888), Memoria del Ministerio del Interior, Imprenta Sud-América.
- AGNA (Archivo General de la Nación, Argentina), Ministerio Del Interior (1883), Memoria del Ministerio del Interior, Imprenta de La Universidad.
- CDI-CD-MEA (Centro de Documentación e Información, Colecciones Digitales, Ministerio de Economía, Argentina) (1908) Registro Nacional de la República Argentina, Primer Trimestre, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- CDI-CD-MEA (Centro de Documentación e Información, Colecciones Digitales, Ministerio de Economía, Argentina) (1902) Registro Nacional de la República Argentina, Primer Cuatrimestre, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- CDI-CD-MEA (Centro de Documentación e Información, Colecciones Digitales, Ministerio de Economía, Argentina) (1890), Registro Nacional de la República Argentina, tomo II, Ley Nacional N° 2732, Reforma de la Ley Orgánica de Territorios Nacionales, República Argentina, p. 403.
- CDI-CD-MEA (Centro de Documentación e Información, Colecciones Digitales, Ministerio de Economía, Argentina) (1874-1890), Registro Nacional de la República Argentina, Ley Nacional N° 1532, Orgánica de Territorios Nacionales, 1884, tomo de 1874 a 1890, tercera Parte, p. 857.

Fuentes consultadas

- Alonso, Paula (2015), "Dinámicas federales en las dos últimas décadas del siglo XIX", en Paula Alonso y Beatriz Bragoni (Eds.), *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)* (pp. 199-222), Edhasa.
- Arias Bucciarelli, Mario (2012), "La municipalización de lo político. Controversias y debates en el Primer Congreso de territorios nacionales", en Mario Arias Bucciarelli (Coord.), *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860-1950* (pp. 21-42), Prometeo.
- Bonaudo, Marta y Sonzogni, Élica (1997), "Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853-1890)", *América Latina en la Historia Económica*, 4 (7), 27-34, <https://lc.cx/be01MY>
- Canedo, Mariana (2024), "Historizar las municipalidades. Criterios teórico-metodológicos a partir de la práctica historiográfica", en Ailin Basilio Fabris; Carolina Biernat y Juan Manuel Cerdá (Coords.), *Incertidumbres, crisis y conflictos en la Historia Moderna y Contemporánea* (pp. 364-380), La Aparecida.
- Canedo, Mariana (2020), "Municipalidades en 'todo el territorio'. Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires", *Historia Regional*, 42, 1-16, <https://lc.cx/WilpWi>
- Canedo, Mariana (2018), "La instalación de las municipalidades de campaña. Experiencias, discursos y leyes (Buenos Aires, 1852-1856)", en Sonia Tedeschi y Griselda Pressel (Comps.), *Historia, regiones y fronteras: cruces teórico-metodológicos, experiencias de investigación y estudios de caso* (pp. 16-36), Universidad Nacional del Litoral.
- Canedo, Mariana y Kozul, Pedro (2025), "La municipalización en las provincias argentinas", en *Atlas Histórico y Geográfico de la Argentina*, en prensa, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Celaya Nández, Yovana y Parrilla Albuerne (Coords.) (2021), *La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas-Universidad Veracruzana.

- Chiaramonte, José Carlos (1999), "Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino (c. 1810-1852)", en Hilda Sabato (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina* (pp. 105-106), El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Chiaramonti, Gabriella (2007), "De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861)", *Araucaria*, 9 (18), 150-179, <https://acortar.link/eNuCeS>
- Conti, Viviana y Boto, Salomé (1997), "Finanzas municipales en el siglo XIX. La emisión monetaria como recurso fiscal en Argentina", *América Latina en la Historia Económica*, 4 (7), 35-45, <https://lc.cx/qHK9SC>
- Cordero, Guido y Galimberti, Vicente Agustín (2024), "Extensión y continuidad de las municipalidades en los pueblos rurales según las actas electorales, 1855-1863", en Ailín Basilio Fabris; Carolina Biernat y Juan Manuel Cerdá (Coords.), *Incertidumbres, crisis y conflictos en la Historia Moderna y Contemporánea* (pp. 381-395), La Aparecida.
- De los Ríos, Evangelina (2023), "Gobernar la ciudad: justicia de paz, jefatura política y municipalidades. Rosario (Santa Fe, Argentina) 1858-1872", *Autoctonía. Revista de ciencias sociales e historia*, 7 (2), 1009-1038, <https://doi.org/10.23854/autoc.v7i2.301>
- De los Ríos, Evangelina (2021), "La justicia de paz y las transformaciones en el gobierno de la ciudad (Rosario, 1852-1872)", *Revista de Indias*, 81 (282), 503-536, <https://doi.org/10.3989/revindias.2021.015>
- Díez, María Angélica y Escobar, Daniela (2012), "Entre la autonomía de las municipalidades y la dependencia de las gobernaciones. Panorama fiscal y presupuestario en el Territorio de La Pampa Central", en Mario Arias Bucciarelli (Coord.), *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860-1950* (pp. 115-137), Prometeo.
- Educ.ar portal (2015), "Mapas de la Argentina de temas históricos", Secretaría de educación/Ministerio de Capital Humano de la República Argentina, <https://n9.cl/hs7rb0>
- Fandos, Cecilia Alejandra (2023), "Gobierno local en la puna Jujeña (1830 a 1860). De las jefaturas políticas a los consejos municipales", *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 31, 16-61, https://lc.cx/_4Th7P

- Favaro, Orietta e Iuorno, Graciela (2009), "Un país a dos velocidades. Provincias y Territorios Nacionales. Argentina, 1884-1991", en Beatriz Rajland y María Celia Cotarelo (Eds.), *La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos* (pp. 49-54), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, <https://lc.cx/dx1NVM>
- Galimberti, Vicente Agustín (2023), "Entre elecciones y peticiones: Formas de intervención política durante los primeros años de las municipalidades en los pueblos bonaerenses (1855-1862)", *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 31, 62-103, <https://lc.cx/jN305s>
- Gallucci, Lisandro (2021), "Los contornos federales de la soberanía popular: La reforma electoral de Sáenz Peña y los ciudadanos de los territorios nacionales", *Quinto Sol*, 25 (2), 1-22, <https://doi.org/10.19137/qs.v25i2.5193>
- Gallucci, Lisandro (2017a), "La representación política entre las instituciones y las prácticas. Los territorios nacionales de Río Negro y Neuquén (1884-1943)", en Marta Bonaudo (Coord.), *Representaciones de la política. Provincias, territorios y municipios (1860-1955)* (pp. 87-124), Imago Mundi.
- Gallucci, Lisandro (2017b), "La problemática formación de lo comunal en los territorios nacionales. El desenvolvimiento del municipio en Río Negro y Neuquén (1884-1943)", en Marta Bonaudo (Coord.), *Representaciones de la política. Provincias, territorios y municipios (1860-1955)* (pp. 159-195), Imago Mundi.
- Gallucci, Lisandro (2005), "Las prácticas electorales en un municipio patagónico. Neuquén, 1904-1916", *Revista Pilquen*, 7, 1-11, <https://lc.cx/L9KcXF>
- González Lopardo, Pablo (2021), "Elecciones municipales, intervenciones del gobierno y conformación de elencos políticos. Baradero, 1856-1862", *Prohistoria. Historia, políticas de la Historia*, 36, 1-27, <https://doi.org/10.35305/prohistoria.vi36.1520>
- Guerra, Françoise-Xavier (1999), "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en Hilda Sabato (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina* (pp. 35-61), El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Aparicio, Nicolás (2020), "La distribución y organización del riego en San Salvador de Jujuy: Niveles de estatalidad y municipalización entre las décadas de 1860 y 1890", *Revista Historia Regional*, 42, 1-16, <https://lc.cx/stfFi9>

- Kozul, Pedro (2020), "Instalación y supresión del primer gobierno municipal en Entre Ríos (Paraná, 1860-1862)", *Revista Historia Regional*, 42, 1-18, https://lc.cx/eMDeC_
- Kozul, Pedro (2023), "Las municipalidades son elementos revolucionarios. Implementación de la junta de fomento en Gualeguaychú, 1867-1872", *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 31, 104-136, <https://lc.cx/2Nylxd>
- Leoni, María Silvia (2012), "Vínculos entre la política nacional, regional y local. La designación de gobernadores en los Territorios Nacionales", en María Silvia Leoni y María del Mar Solís Carnicer (Eds.), *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en el nordeste argentino (1880-1955)* (pp. 167-183), Prohistoria.
- Leoni, María Silvia (2004), "Los Municipios y la política en los territorios nacionales. El caso del Chaco (1884-1946)", *Revista Escuela de Historia*, 1 (3), 1-20, <https://lc.cx/q93Tu5>
- Nicola Dapelo, Luciano (2023), "¿Centralización, autonomía o autarquía? Creación, práctica y reforma de los regímenes municipales cordobeses (1856-1883)", *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 31, 137-166, <https://lc.cx/vnsJQs>
- Pyke, Luz Irene (2021), "La capacidad fiscal como criterio de conformación y continuidad de gobiernos municipales en los territorios nacionales argentinos. El caso de Misiones (1897-1927)", *Revista Páginas*, 33, <https://lc.cx/Cfe9G->
- Pyke, Luz Irene (2020), "De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación de la municipalidad de Posadas, Misiones (1883-1911)", *Revista Historia Regional*, 42, 1-14, <https://lc.cx/jLOKLx>
- Pyke, Luz Irene (2016), "Estado y política en el Territorio Nacional de Misiones durante los gobiernos radicales: el gobernador Héctor Barreyro y los conflictos políticos entre autoridades (1917-1930)", *Folia Histórica del Nordeste*, 26, 41-61, <https://doi.org/10.30972/fhn.026886>
- Ruffini, Martha (2010), "Ecos del Centenario. La apertura de un espacio de deliberación para los Territorios Nacionales: la Primera Conferencia de Gobernadores (1913)", *Revista Pilquen*, 12, 1-12, <https://lc.cx/5OcLcV>
- Ruffini, Martha (2007), *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Universidad Nacional de Quilmes.

- Salazar, Gabriel (2019), *Historia del municipio y la soberanía comunal en Chile, 1820-2016*, Editorial Universitaria.
- Salinas Sandoval, María del Carmen y Moreno Chávez, Miriam (Coords.) (2024), *El municipio decimonónico en México. Formación institucional, procesos políticos y prácticas sociales*, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Sanjurjo de Driollet, Inés (2004), *La organización político administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Varela, Teresa (2020), “La virtual autonomía municipal en Río Negro durante las primeras décadas del siglo XX”, *Revista Historia Regional*, 33 (42), 1-17.
- Velasco Herrera, Viviana (2013), “Alcaldes municipales como jueces en Ecuador, 1830-1861. Negociación y conflicto entre administradores de justicia locales y estatales”, *Illes i Imperis. Estudis d’història de les societats en el món colonial i postcolonial*, 15, 101-121, <https://acortar.link/38jjZf>

Agradecimientos

Agradezco los valiosos aportes realizados por los revisores de este artículo, así como los comentarios y sugerencias recibidas a las versiones anteriores por parte de Agustín Galimberti y Mariana Canedo.

Reseña curricular

Luz Irene Pyke. Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Actualmente, es Investigadora Asistente en el Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Su línea de investigación: relaciones entre gobiernos, procesos de (des)centralización y construcción de jurisdicciones. Entre sus publicaciones más recientes, destaca: como coautora, “Las relaciones entre gobiernos. Decisiones teórico-metodológicas mirando desde los gobiernos municipales. Argentina, 1850-1930. Introducción”, en Ailin Basilio Fabris; Carolina Biernat y Juan Manuel Cerdá (Coords.), *Incertidumbres, crisis y conflictos en la Historia Moderna y Contemporánea* (pp. 440-463), La Aparecida (2024); “Los territorios nacionales y las atribuciones en disputa. Reflexiones en torno al estudio de las relaciones entre los gobiernos centrales y

municipales en dos áreas: salud y justicia en el territorio de Misiones”, en Alin Basilio Fabris; Carolina Biernat y Juan Manuel Cerdá (Coords.), *Incertidumbres, crisis y conflictos en la Historia Moderna y Contemporánea* (pp. 440-463), La Aparecida (2024); “Articulaciones políticas y tramas administrativas en disputa entre gobiernos municipales, provinciales y nacionales argentinos a partir de la segunda mitad del siglo XIX”. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 31, 3-15 (2023); como autora: “Del impuesto a la renta al ‘aporte solidario extraordinario’. Aproximaciones hacia los debates en torno a la justicia social e impositiva en Argentina en dos coyunturas históricas (1920/2020)”, en Valeria Coronel y Soledad Stoessel (Coords.), *La (des)regulación de la riqueza en América Latina: lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia* (pp. 149-168), CLACSO (2024); “Los elencos municipales en territorios nacionales: aproximaciones a partir del caso de Posadas (Territorio de Misiones, 1872-1930)”, *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 31, 167-210 (2023).