

## PROBLEMAS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

---

### NOTAS PRELIMINARES (1)

#### *I.—Originaria y actual publicación de las dos partes del libro*

En junio y julio de 1914, respondiendo a una amable invitación para colaborar en el número inaugural de la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, compuse los tres primeros capítulos de la primera parte, que fueron dados a la publicidad en agosto, por el fundador y primer director de la Revista, y hoy vice-rector de la Universidad, doctor Enrique Martínez Paz. El IV y V capítulos, aparecieron en el número de septiembre. El VI, VII y VIII, en abril de 1915.

En mayo y junio del mismo año de 1915, dispuse los materiales respectivos y redacté los tres primeros capítulos de la segunda parte, ante una no menos gentil invitación para colaborar en el tomo II de los *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, y fueron publicados por el doctor Santiago F. Díaz, entonces y al presente director de los Anales.

Posteriormente, fueron concebidos y escritos los capítulos subsiguientes de ambas partes del libro, a medida que se efectua-

---

(1) Prólogo inédito de la obra que, con el mismo título del acápite, publicará en breve su autor, D. Ángel F. Ávalos. (Nota de la Dirección de la Revista).

ban ciertos actos gubernamentales, ejecutivos o legislativos; o se desarrollaban los acontecimientos suscitados por acción individual o colectiva, de agrupaciones partidistas o ligas territoriales; o se intensificaba la propaganda periodística o por orales conferencias; o se trababan o expedían discusiones o informes parlamentarios. Escritos dichos capítulos a medida que tales hechos trascendentales, conexos con los asuntos en cuestión, se producían, fueron aquéllos sucesivamente apareciendo en la mencionada Revista, menos el XII y XIII de la primera parte, para los que—no habiéndose publicado la Revista de la Universidad en muchos meses de 1918, a consecuencia de los sucesos revolucionarios estudiantiles—obtuve para ellos una benévola acogida de parte de los doctores Mario A. Rivarola y Horacio C. Rivarola, directores de la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, y quienes dignamente prosiguen, en la revista, en el libro y en la cátedra, la tradición de su ilustre padre, tradición que es todavía por parte de éste una vívida, continua y benemérita expresión personal.

Suerte propicia acompañó, pues, a las páginas de este libro, desde su primitiva fragmentaria aparición en Revistas y Anales tan prestigiosos.

Después, opiniones favorables a varios de sus capítulos editados en folleto, expresaron algunos de los principales órganos de la prensa de Buenos Aires. Fueron aquellos mismos capítulos encomiosamente citados en la sesión del honorable senado de la Nación, del 19 de septiembre de 1916; y todos los capítulos del libro, solicitados en 1918, a nombre de la comisión de territorios de la honorable cámara de diputados nacionales, y satisfactoriamente juzgados por el presidente de la misma comisión.

Y en recientes días, en la sesión del honorable consejo directivo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, el once de noviembre de 1919, una ordenanza sancionada a propuesta del consejero y profesor de derecho constitucional doctor Guillermo Rothe, autoriza al decano de la Facultad, doctor Carlos E. Deheza, para ordenar bajo el título de de *Problemas del federalismo*

argentino, la impresión de los dos trabajos que forman las dos partes del libro: *Las gobernaciones nacionales y las futuras provincias argentinas*, y *La ley de territorios*.

Finalmente, en uno de los próximos tomos de los Anales, el director de esta publicación universitaria va a dignarse consignar también, íntegramente, los capítulos del libro.

## II.—*Algunos efectos de la obra*

No tuvieron una proyección estéril las ideas defendidas y propagadas por este libro. Algún servicio han prestado, y pueden aún ofrecer y prestar, a las instituciones de la república federal y representativa.

En 1914, directamente coadyuvaron a impedir el triunfo de la ilegítima provincialización de La Pampa, que el ilustrado leader de dicha causá y su partido autonomista, estaban a punto de conseguir, después de una hábil, pertinaz y enérgica campaña ante los poderes del gobierno, y en la prensa diaria, en conferencias de club, de ateneos y de juntas populares.

En 1914 y 1915, los capítulos de esta obra contrastaron eficazmente una equivocada propaganda de autorizados y prestigiosos diarios metropolitanos. Así se llegó o a paralizarla, neutralizándola, o a que muy digna y caballerescamente se reconocieran por aquellos diarios, en el caso, los fueros de la verdad legal, constitucional y política, y que la aludida propaganda se tornase favorable a las acertadas ideas en la cuestión.

En 1916 y 1917, se patentizaron en las páginas de esta obra los resultados propicios alcanzados en la brega institucional; se editaron los comentarios alusivos al proyecto de ley territorial, emanado del poder ejecutivo, y se formuló la crítica de la primera y trunca deliberación legislativa sobre la materia en el senado de la Nación.

En 1918, se abatió la propaganda extendida en la prensa del

país y procedente de una *liga territorial* que pretendía la inconstitucional elección de diputados nacionales por los territorios. A la vez, en el capítulo crítico del plausible proyecto de legislatura de La Pampa, y desde una tribuna de ciencias políticas en la capital de la República, con firmeza se inculcaba acerca de asuntos que abarcan puntos muy fundamentales de los problemas propuestos.

### III.—*Los proyectos de provincialización de La Pampa y de Misiones*

El 13 de agosto de 1919, el poder ejecutivo remitió al congreso el mensaje y proyecto de la ley que importaría la declaratoria de la provincialización de La Pampa, con sus límites actuales.

El mensaje expresa un notorio error al afirmar que: “La ley N°. 1532 establece que cuando la población de un territorio alcance a 60.000 habitantes, constatada por el censo general y los suplementarios sucesivos, será declarado provincia argentina”.

La ley citada no dice que cumplida aquella condición “*será declarada* (la gobernación) provincia argentina”, sino que “*tendrá derecho a ser declarada... etc.*”. En diversos capítulos de esta obra (y especialmente en el I, V y VII de la primera parte) se hallarán parágrafos que denoten la diferencia que comportan una y otra frase. Tal concepto diferencial es perfectamente asequible sin ser necesaria una disquisición a su respecto.

La mente del legislador no fué el que, cumplida aquella condición numérica, indefectible y consecutivamente debiera efectuarse la declaratoria de autonomía provincial en la gobernación. De haberlo sido, aparecería discordante con los términos del texto legal. Este diría: “*será declarada provincia argentina*”, como lo quiere el mensaje del poder ejecutivo, del 13 de agosto.

Por otra parte, penetrando al espíritu de la ley y de las instituciones correlativas, bien se comprende que, después de alcan-

zada la cifra numérica desde la cual se contempla ya la posibilidad de la declaratoria de autonomía,—pudieran faltar en el territorio los elementos morales necesarios a la vida autonómica; y así, no bastarían jamás, en buena lógica política, los 60.000 habitantes, con más la potencia económica respectiva, para implantarse correctamente en el territorio la autonomía provincial. Este es también el caso de La Pampa. (Véanse los capítulos I, V, VI, VIII y IX de la primera parte).

A más, y lo que es mayormente grave para la declaratoria de la autonomía provincial de La Pampa, y lo que es concluyente en la cuestión, porque fluye de los mandamientos positivos de la ley:—*en La Pampa no se ha cumplido la prescripción del artículo 46 de la ley de territorios, el cual imperativamente ordena que: “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”*.

El funcionamiento de una legislatura territorial, es, pues, una condición impuesta por la ley, y previa a la provincialización de todo territorio. Y es condición legal acorde con los dictados de la ciencia, y con la evolución de la vida en los organismos políticos. (Véanse los capítulos I, VI, VII, X, XI y XIII de la primera parte, y el III y V de la segunda).

Por otra parte, el mensaje del poder ejecutivo no demuestra la conveniencia de crear una sola y enorme provincia sobre el suelo de la gobernación de La Pampa, en la que cómodamente podrán ser erigidos dos estados provinciales. Importante razón política aconseja no formar provincias muy extensas en los territorios nacionales. (Véanse especialmente los párrafos 2, 3, 4 y 5 del cap. III, primera parte).

Análogamente, el 20 de agosto propuso al congreso el poder ejecutivo la creación de la provincia de Misiones, con los actuales límites del territorio del mismo nombre.

La sinrazón de este proyecto se patentiza por los mismos argumentos opuestos contra la provincialización de La Pampa, reforzados aún, en el caso, hasta por la circunstancia de no haberse constatado la existencia de los 60.000 habitantes, y dentro de la creencia errónea que sólo exige ese número para imponer la declaratoria de la autonomía política de un territorio.

El diario *La Nación*, en un notable editorial animado por la buena doctrina política, constitucional y legal, contradijo eficazmente, el 16 de agosto, el pensamiento de la provincialización de La Pampa.

El diario *La Prensa*, en editoriales no menos meritorios y eficaces, se opuso, el 20 y el 23 de agosto, a la declaratoria de la provincialización de Misiones. (1)

El 23 de septiembre, apoyada en diverso fundamento, asomó otra calificada oposición a la autonomía provincial de Misiones. Me refiero al proyecto de ley de los ilustrados representantes nacionales por Corrientes en la cámara de diputados, doctores Eugenio E. Bréard, M. A. Bermúdez, L. Sosa, E. Pérez Virasoro y Benjamín T. Solari, proyecto que si fuere sancionado, mandaría “reintegrar” la provincia de Corrientes con la anexión del territorio nacional de Misiones. (2)

---

(1) Ya un modesto órgano del periodismo nacional, *El Radical*, de Misiones, con el mayor acierto había abogado sólo en pro de la fundación de la legislatura para aquel territorio.

Véase el párrafo 5 del cap. XI de la primera parte.

(2) En el *Diario de sesiones de la cámara de diputados nacionales*, correspondiente al 22 de septiembre de 1919 (“56 reunión—52ª. sesión ordinaria”) entre las páginas 2600 y 2622, consta el proyecto aludido, con los fundamentos del diputado Solari. Los he leído detenidamente, y ya por tercera o cuarta vez, algunos de los documentos anteriores allí insertos.

Pienso que ante el texto de la ley N°. 28 del 13 de octubre de 1862, era efectivamente dudoso y cuestionable el derecho de la Nación para federalizar el territorio de Misiones; y el brioso y contundente discurso de mi distinguido amigo el diputado doctor Solari (construido sobre la ba-

Creo que, efectuando obra patriótica inspirada en principios de la ciencia política y en la legalidad, el poder ejecutivo ha de modificar su concepto de agosto de 1919; no ha de insistir en el propósito de la inmediata provincialización de los territorios de La Pampa y de Misiones, y sólo ha de propender a que se implanten en ellos, sin demora, las legislaturas a que perentoriamente tienen derecho, y que los prepararán convenientemente para su tránsito a la mayoría política en la federación argentina.

---

se que ofrecen los documentos correntinos en la antigua y resuelta cuestión, y los discursos de los senadores Pellegrini y Baibiene, adversos a la federalización de Misiones) si hubiese podido ser pronunciado o escrito entonces, en 1881, bien podía haber inducido a un congresal argentino, a votar en contra de la federalización y en pro del derecho de Corrientes para haber continuado su posesión y dominio provincial en Misiones.

Mas, en los días contemporáneos, treinta y ocho, o más, años después de la segregación, delimitada ya la provincia de Corrientes por mandamiento legal,—no diré que sería imposible, pero sí sumamente improbable hallar un congreso y un ejecutivo que retrotraigan los hechos, y adjudiquen Misiones a Corrientes.

La obra política diestramente inspirada, para el presente y para el futuro, en la República Argentina y en las demás naciones, tiende a subdividir las fracciones territoriales correspondientes a los estados internos particulares (*provincias, intendencias, estados, departamentos*, cualquiera que sea su denominación; y así correspondan ellos a repúblicas o monarquías, a gobiernos federales o unitarios).

En la esfera internacional rige otra ley, y especialmente en la edad contemporánea. Las nacionalidades disueltas por la fuerza material del absolutismo político, se reconstituyen; los estados desposeídos por la violencia, resurgen al influjo de los acontecimientos impulsados por las morales fuerzas imponderables de la historia.

Por consiguiente, pienso que han pasado las épocas en que las provincias aumentaban su suelo mediante el territorio despoblado de la Nación con ellas limitrofe, por ellas ocupado y poblado en el tiempo de la dispersión provincial, o a ellas adjudicado después, para aumentar su tesoro propio. Así: Mendoza, San Luis, Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Salta y otras.

No es muestra de carácter la pertinaz insistencia en un error, que pueden cometer hasta los estadistas eminentes; y es loable y propio en hombres de gobierno, rectificar su línea de tendencia en homenaje a la verdad y a la justicia.

#### IV — *El momento social; las reformas necesarias*

En medio del pesimismo circundante, yo soy optimista.

No obstante todas las fallas del presente y los peligros que por contagio externo amenazan conmovir las agrupaciones obre-

Las clásicas catorce provincias argentinas, ya no verán aumentado su territorio ni con un solo metro cuadrado más.

Todo al contrario: los territorios nacionales, en la hora políticamente oportuna, se han de convertir en nuevas provincias de la federación; y las antiguas, muy especialmente las de una grande extensión, no sólo no adquirirán nuevo territorio, sino que verán cercenado parte del que actualmente les corresponde. Esta transformación será exigida por el orgánico crecimiento de distintas subregiones provinciales, como ocurrió en los Estados Unidos del Norte; y así, la geografía política argentina, a mediados y en las postrimerías del siglo, merced a la creación de nuevas provincias dentro del territorio de las actuales, ofrecerá un aspecto muy distinto al del primer siglo de la vida constitucional.

A mi juicio, la primera provincia que experimentará esta excelente evolución, será Santa Fe, con la creación de una nueva provincia cuya capital será el Rosario. Le seguirá Buenos Aires, en cuyo territorio perfectamente podrán fundarse durante el siglo, cuatro dilatadas provincias; por supuesto, que la primera nueva provincia será Bahía Blanca. Más tarde, le tocará el turno a mi tierra correntina, la más fértil, más hermosa y más heroica tierra de la argentinidad—, y sobre el suelo de Corrientes se erigirán una o dos nuevas provincias, más o menos en los mismos lustros en que se subdividan también Córdoba y Entre Ríos en análogas y nuevas entidades provinciales. Y luego..., seguirán la misma evolución Mendoza, Salta y casi todas las demás provincias...

En realidad, nada perderán las provincias de la Unión Argentina, con esta mayor diversidad provincial. Muy al contrario: la subdivisión será ventajosa en la vida de todas ellas; porque lo será al orden y progreso del país, y se sabe que son solidarios el orden, el interés, el bienestar y el

ras del país, pienso que a vuelta de un lustro, o poco más, el orden se afianzará de una manera firme en la República, bajo la alta égida de los principios consagrados en la Constitución, de las reformas legales que se implanten, y por obra atinada y patriótica de los gobernantes, de los ciudadanos, de los obreros y de los patrones, y por efecto de las justas reivindicaciones reconocidas al trabajo, y de las legítimas seguridades que amparen el capital.

Este mi optimismo o confianza sobre la actualidad, no comprende únicamente a la Argentina. Pienso que los horrores de la catástrofe mundial desencadenados por la guerra, no se aumen-

---

progreso de la Nación, y el de las provincias. Y porque fuera del círculo de los intereses locales, materiales y morales de diversa clase, esa subdivisión provincial será un seguro más en pro de la consolidación perenne de la unidad nacional. Finalmente, aún por otros elevados motivos de carácter político (para cuya explanación, como para las que ampliamente corresponderían a los puntos expresados en líneas anteriores, no es éste el adecuado lugar y momento) esa subdivisión conviene también a las provincias, aunque *prima facie* no lo parezca ante el criterio que finque puramente en la importancia del elemento territorial para las mismas.

Es claro que todas estas subdivisiones provinciales no podrían efectuarse fácilmente sin una reforma en el segundo miembro del artículo 13 de la Constitución; pero es que convendría que tal artículo se reformase después de diez o doce años, cuando el desarrollo orgánico provincial, a que aludí en líneas anteriores, sea más palpable y consistente, y la reforma sea entonces necesaria. Se sabe que el instrumento solemne llamado Constitución, no debe ser reformado sino muy cuidadosamente y sólo en caso necesario.

No pienso que convendría entonces la reforma del artículo 13 de la Constitución según el proyecto del ilustrado parlamentario diputado por la Capital Federal Dr. Carlos F. Melo; es decir, no convendría que lisa y llanamente, sin ninguna previa condición o requisito, se atribuya en caso alguno al congreso la facultad de resolver por su exclusivo arbitrio legal, la creación de una nueva provincia en territorio provincial. Un precepto semejante en la Constitución, sería propio de una república unitaria, y se hallaría en pugna con nuestros antecedentes histórico-constitucionales.

Como en otra ocasión lo dije (Parágrafo 5 del capítulo III de la parte primera) creo vislumbrar una fórmula que salve este inconveniente, sin

tarán con los de la específica revolución social, anunciada como inminente en todos los países de Europa. Opino—no obstante la autorizada aseveración del prologista y traductor de Trotzky (1)—que las reformas liberales, implantadas y a implantarse desde Inglaterra hasta las naciones orientales de Europa, han de contener o desviar los impulsos revolucionarios; y que a pesar de estallidos más o menos potentes, no se derrumbará en sus cimientos la actual organización social en las repúblicas o monarquías liberales de Europa.

Pero, aunque esta creencia fuese errónea, y la temida revolución arrasase la Europa entera, seré aún del parecer de los

---

dejar tampoco a voluntad de la provincia respectiva decidir el caso de la erección de una nueva provincia en su territorio.

En otro libro u opúsculo, que aún no he tenido tiempo de escribir, he de dilucidar completamente este asunto.

—Volviendo al proyecto de ley y sus fundamentos, que han originado esta nota, diré aún que, si efectivamente hubiese sido un error la federalización de Misiones en 1881, aún habiéndolo sido así, no es posible dudar de la elevación de miras y del patriotismo de los estadistas y de los congresales que la inspiraron, propulsaron y realizaron,—entre los que mencionaré al general Roca, doctor Antonio del Viso, doctor Bernardo de Irigoyen, doctor Victorino de la Plaza, doctor Manuel D. Pizarro, doctor Rafael Igarzábal, Dr. Felipe Yofre, el senador por Corrientes señor Miguel V. Gelabert y el diputado por la misma provincia señor José Luis Madañaga. Entre los congresales, sólo menciono aquí a los que tomaron parte en las discusiones parlamentarias. La federalización de Misiones se sancionó en ambas cámaras por el voto de una considerable mayoría.

(1) León Trotzky. *“El bolcheviquismo ante la guerra y la paz del mundo. Traducción y prólogo del doctor Vicente Gay. Ediciones Exito. Madrid, 1919”*.

En la página XIII del prólogo, Gay afirma que: “Las concesiones no desarman los movimientos revolucionarios, sino que se toman como conquistas de estos mismos elementos”; que, “si una concesión detuviese un movimiento, el estancamiento se produciría en todos aquellos órdenes de la vida en que la concesión se hace”; y que, “la historia nos demuestra que no es así”

que piensan que las instituciones republicanas argentinas, trazadas en general sobre el patrón de las doctrinas y preceptos constitucionales norteamericanos, han de desvanecer la borrasca cuando llegue a nuestro suelo, y han de impedir que en él trastornen el ambiente los horribles vientos de la moda política, que soplan de la dirección de Moscou, Petrogrado y Budapest...

Las instituciones constitucionales argentinas no han surtido aún todos sus efectos benéficos.

En lo político, nuestra Constitución no ha sido todavía continua, plena y efectivamente aplicada. No han fracasado, así, las instituciones de tal carácter que ella ha querido asentar.

Y en el orden de las prescripciones directamente relacionadas con lo que suele llamarse el derecho privado, no se han deducido aún de ellas todas las consecuencias de aplicación práctica que en nuevas leyes, o en reformas a códigos y leyes existentes, dichas prescripciones permiten.

Necesitamos, de manera continua y firme, seguir la huella de las reformas inspiradas en los nuevos rumbos de la legislación mundial. El primer gran esfuerzo en tal sentido, se debió a la ilustración y al talento de Joaquín V. González, en su mensaje y proyecto de *ley nacional del trabajo*, presentado por él al congreso, en mayo de 1904, como ministro del interior en la segunda presidencia del general Roca. Lástima grande que aquel notable proyecto no hubiese recibido sanción, aún reformándolo el con-

---

A esta opinión del profundo prologuista, observo que: si efectivamente pudiera por la historia demostrarse que hubo revoluciones no contenidas por concesión ninguna, también por la historia puede demostrarse que concesiones y reformas adoptadas en la vida de los pueblos, han detenido por siglos el empuje revolucionario, o han convertido la revolución en mera aunque agitada evolución.

Habría que verificar si fueron *oportunas* las "concesiones", en los casos aludidos por Gay.

greso en lo que hubiese podido creerlo deficiente o contrario a las instituciones fundamentales. (1)

En reformas constantes y paulatinas, hemos de reconocer, así, al trabajo y a las colectividades obreras todos los derechos que le hubiesen sido usurpados, o sea, que en justicia les correspondan; pero, no hemos de efectuar ninguna concesión que signifique, a su vez, una diversa e igualmente condenable usurpación de la masa social sobre el individuo, y que destruya la propiedad individual, la organización de la familia, la libertad de la conciencia religiosa y los imperativos ineludibles de la nacionalidad.

Así, con miras y tendencias ampliamente liberales, seguiremos construyendo institucionalmente sobre los cimientos del pasado, concertando la realidad tradicional con los anhelos progresistas del porvenir, y efectuando, en suma, obra científica sobre un basamento histórico.

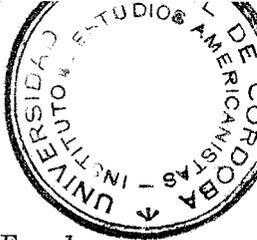
Pienso que la República no ha de llegar al maximalismo; que no ha de llegar hasta la instauración de la dictadura del proletariado. En la República Argentina, no se afirmará jamás ni ésa ni ninguna otra dictadura.

Mas, urge acoger las reformas legítimas que en el derecho privado sean consecuentes o conciliables con las prescripciones de nuestra magna Constitución de 1853. Y que las personalidades dirigentes en la República, recuerden y obren en consecuencia de los siguientes conceptos que Estrada enunciaba, hace ya más de treinta y cinco años, entre la muchedumbre de sus pen-

---

(1) En 1919, el gobierno provincial de Córdoba, regido en su rama ejecutiva por el gobernador doctor Rafael Núñez—y con el ministerio de los doctores Félix Sarría (h.), Justiniano Achával e ingeniero Fernando Romagosa—promulgó las leyes locales relativas: a la reglamentación de las disposiciones de la ley nacional sobre trabajo de mujeres y menores; a la jornada de ocho horas para empleados de comercio e industrias; y a la protección a la maternidad y auxilio a la vejez.

Son estas nuevas leyes una loable iniciativa provincial.



samientos, siempre profundos y a veces proféticos:—“...En el terreno social y económico—decía el maestro—la revolución destruyó los últimos restos del feudalismo. He ahí una gran ventaja y una gran victoria.

“Pero, ¿con qué lo ha reemplazado? Abro los libros de los políticos y de los economistas; leo las leyes dictadas en los códigos, y encuentro resuelta la cuestión provocada por la desaparición del feudalismo (la relación entre los pobres y los ricos, entre los obreros y los patrones, entre el capital y el trabajo) con estas vagas palabras: *la libertad del trabajo; la división del trabajo.*

“Y acaso la división del trabajo ha mejorado real y efectivamente en Europa la condición de la clase trabajadora? Todos los brazos de la Europa occidental cobijados bajo la bandera de la Internacional y de otras sociedades semejantes, responden hoy, con furia y con encono, que no; que las relaciones del pobre respecto del rico son hoy tan expoliadoras para el pobre, como en siglos pasados; que las condiciones precarias en que se vinculan el capital y el trabajo, están lejos de garantizar la felicidad del obrero. La inmolación del débil por el fuerte ha cambiado de nombre, pero no de beneficiario. El antiguo terruño se llama *usina*; el antiguo señor se llama hoy capitalista, o empresario, pero lo que no ha cambiado es la víctima. La víctima del salario moderno, como la víctima del feudalismo, se llama el pobre, se llama el Pueblo!” (1)

La voz de este insigne maestro no puede ser antipática ni sospechosa para los hombres de las filas liberales o conservadoras de los presentes días.

Hay que concluir con las opresiones injustas del capital.

---

(1) José Manuel Estrada. “Curso de derecho constitucional. Conferencias... en la Universidad de Buenos Aires, tomadas y publicadas por Alberto Martínez, taquígrafo”. Buenos Aires, 1885. (Página 11).

V.—*Los territorios nacionales*

Algunos de los problemas de la política mundial, que de inmediato han sido suscitados por la guerra de 1914 y por la liquidación de ésta mediante el armisticio de 1918 y la paz de 1919, aunque intensamente repercutan sobre nosotros,—no pueden desviarnos de los problemas genuinamente argentinos, contemporáneos a la gran guerra, y que a la vez fueron y son anteriores y posteriores a ella.

Y los problemas de legislación obrera, o de reformas de legislación vigente de tal carácter, como todos los de índole política o económica que interesan a las capitales, o demás ciudades o villas, y a las campañas de nuestras provincias, no deben absorber de tal manera nuestro espíritu, que continuar puedan en lamentable abandono los correlativos problemas de las gobernaciones nacionales, en el orden de su especial derecho político y administrativo.

La decidida acción legislativa y ejecutiva para satisfacer necesidades urgentes que guardan relación con las colectividades obreras, y con el trabajo en general, no deben, pues, impedirnos atender las no menos premiosas necesidades del gobierno y administración de los territorios federales, en donde se han patentizado, inveteradamente, deficiencias, errores o vicios procedentes de la vetusta ley de territorios, constantes en otras leyes y en el detalle administrativo de la justicia, de la policía de seguridad, de la instrucción pública, de la vialidad, de los impuestos, del régimen legal de la tierra pública y el del trabajo en obrajes, ingenios o colonias. (1)

---

(1) Entre todo lo que sobre las necesidades de los territorios o sus fallas administrativas, he leído, descuellan los escritos de los señores Roberto J. Payró, Julio Navarro Monzó y Francisco A. Riu.

El libro de Payró: "*La Australia argentina. Excursión periodística a las costas patagónicas, Tierra del Fuego e Islas de los Estados*" (Buenos Aires, 1898), es interesantísimo. De él, dijo el general Mitre, en carta-

Y a este respecto, las fallas en el derecho político de los territorios, han ofrecido amplio campo de investigación y crítica a diversos capítulos de este libro.

prólogo muy favorable al libro, que: “Como comentario de un mapa geográfico hasta hoy casi mudo, importará la toma de posesión, en nombre de la literatura, de un territorio casi ignorado, que forma parte integrante de la soberanía argentina, pero que todavía no se ha incorporado a ella para dilatarla y vivificarla”.—Aparte de sus excelencias puramente literarias, el libro trata, al pasar pero concienzudamente, cuestiones económicas—especialmente sobre colonización de aquellos territorios—administrativas, históricas y geográficas.—Han transcurrido veinte y dos años desde la publicación de *La Australia argentina*, y casi todas sus páginas son todavía de rigurosa actualidad, en los puntos en que inculca acerca de la desidia administrativa argentina. A este respecto, recomiendo especialmente al lector que no conozca la obra, los capítulos V, VI, XXIV, XXVII y el incomparable capítulo XL.

En cuanto al señor Navarro Monzó, diré que, hace poco más de un mes, encontré en la Biblioteca de Córdoba la publicación oficial intitulada: “*Primera conferencia de los gobernadores de territorios nacionales*”... (Buenos Aires, 1913),—y que en tal libro, he tenido la fortuna de leer el notable informe que aquél presentara en su carácter de “secretario privado del ministro del interior”, y “con motivo de su viaje a los territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, en 1912”.—El informe de Navarro Monzó es un profundo estudio sobre las necesidades administrativas y sociales de aquellas lejanas comarcas. He leído con la más firme atención sus sesenta y tres extensas páginas en las que se estudian los siguientes asuntos: centralización de la administración de los territorios, modificación en la ley territorial, creación de la carrera administrativa, policía territorial, justicia de paz y justicia letrada, capitales y límites de las gobernaciones, celibato y alcoholismo, problemas escolares, exotismo y nacionalismo, y necesidades locales. Estoy de acuerdo con la totalidad de los conceptos fundamentales del informe, y sólo observaría ciertos puntos, como los siguientes. No creo necesaria, ahora ni después, la creación del *ministerio* especial de territorios nacionales; basta con ampliar las atribuciones del *director de territorios*, y por la razón que apunto en el párrafo 9, del capítulo I de la parte segunda. No creo constitucionalmente posible, ni necesaria ni conveniente, la elección de diputados nacionales por los territorios; bastaría con la elección de los delegados te-

Debemos cuidar escrupulosamente la vida política y económica de los territorios, de los cuales uno se halla enclavado próximo al centro del sistema de las altas montañas del núcleo geo-

rritoriales ante la cámara de diputados, y previa reforma de la ley de territorios: éste es el tema del capítulo XII de la primera parte de este libro. Pienso que no se excluyen el excelente proyecto del ex diputado doctor Julio A. Roca, citado por Navarro Monzó y relativo a la “formación de un gran cuerpo de gendarmería, constituido según el modelo de la guardia civil española o de los carabineros italianos”,—y el proyecto de “creación de una *policía auxiliar local*, formada por los pobladores, que secundará la acción de la policía territorial permanente”. Navarro Monzó se manifestaba reacio al proyecto Roca, principalmente por motivos económicos; el proyecto de “policía auxiliar local”, había sido insinuado al autor del informe, por el entonces ministro del interior doctor Indalecio Gómez. Como es sabido, el proyecto de Roca sobre gendarmería de algunos territorios, prosperó años después. Por mi parte, opino que cada uno de los más extensos territorios podría tener uno de aquellos cuerpos de gendarmería; y los menos extensos, uno o dos escuadrones o compañías, a más de la usual policía permanente y de “la policía auxiliar local” aludida, y análoga a instituciones antiguas norteamericanas e inglesas, según las cuales “los agentes encargados de la ejecución de las órdenes de los jueces, tienen poder para, compulsivamente, hacerse auxiliar por tantas personas de su respectiva ciudad o distrito, cuantas juzguen necesarias para llevar a buen término su cometido”. Digo que aquellos dos proyectos han sido y son simultáneamente viables; y agrego que no deben economizarse fondos del estado, cuando de por medio se halla la seguridad de la vida y de la propiedad en los territorios.—En resolución: todo es notable en el informe; no hay en él ni un solo *ripio*, de fondo o forma. El presidente de la República, los ministros y los legisladores que tienen, y tengan en el futuro inmediato, el honor y la responsabilidad de conducir la administración pública y de influir tan directamente en la vida nacional, debieran leer y meditar sus inspiradas páginas, y proceder en el sentido de la generalidad de sus indicaciones.—En cuanto a mí, deploro no haber conocido anteriormente el informe de Navarro Monzó, para haberlo citado en el texto de los capítulos de este libro, y, en más de un lugar, haberme apoyado en sus doctas consideraciones. Pero, aquí consigo hoy, y para siempre, su alto mérito.

Respecto al doctor Francisco A. Riu, en algún capítulo de esta obra

gráfico de nuestra nacionalidad,—y todos los otros, al norte, nordeste y sur, en algunas de las diversas llanuras bordeantes del núcleo, llanuras que denoté, en uno de mis opúsculos, (1) como el territorio protoplasmático correspondiente al núcleo de la argentinidad.

La República Oriental, el Paraguay, Bolivia y las circundantes llanuras del nordeste, hoy brasileras, fueron originariamente segregados del núcleo argentino, a virtud de las conquistas y de las intrigas extranjeras, o a virtud de la anarquía interna encendida y mantenida en más de medio siglo de convulsiones, en las que fueron factores concurrentes: la autocracia de los caudillos, los celos del localismo provinciano, el egoísmo y el envanecimiento de la ciudad-capital, el centralismo del directorio, los delirios de la república unitaria de 1826, los horrones del desgo-

---

efectúo una alusión en referencia a los trabajos que prepara como presidente de la comisión de territorios, y a los trabajos de dicha comisión. Especialmente, debo referirme también al reportaje de Riu publicado en *La Nación* del 16 de setiembre de 1918, después de la jira de la comisión de territorios en el Chaco. El doctor Riu ofrece próximamente tres columnas de aquel diario, con datos nutridos y apreciaciones acertadísimas sobre las necesidades de aquella región y las deficiencias de varias reparticiones administrativas. Son sobremanera interesantes los párrafos intitulados: “Los progresos de la región, “Explotación industrial y latifundios”, “Agricultura y servicios públicos” y “Una ley deficiente”. Todo ello es un buen prospecto para los trabajos de la comisión de territorios. A más, el diputado Riu y sus colegas de comisión y jira, han presentado en 1918 y 19, algunos proyectos de ley tendientes a satisfacer urgentes necesidades sociales en el territorio de Misiones. En suma: lo que los escritos de Payró y Navarro Monzó han sido y son para las costas del lejano sud y los territorios de la Patagonia y de La Pampa, son los escritos y trabajos legislativos de Riu para las comarcas del norte, en las gobernaciones de Misiones y del antiguo Chaco.

(1) “*La independencia y la nacionalidad*”. Conferencia en la escuela normal nacional de profesores, publicada en un folleto y en la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, correspondiente al mes de julio de 1916.

bierno rosista y las exigencias de la guerra de los partidos liberales del Plata contra la tiranía de Rosas.

La República Argentina salvó dignamente en el pasado los trances más dolorosos y terribles de su historia, y los salvó cuando parecía más de una vez arrastrada al borde del abismo de la total disolución nacional.

Su “destino manifiesto” ha de salvarla una vez más, en medio de los graves peligros contemporáneos, internos y externos. Pero la consecución de tal objetivo requiere el esfuerzo patriótico de sus hijos, la honesta colaboración de los extranjeros que habitan su suelo, y la probidad fundamental y constante en las funciones públicas de todas las magistraturas.

Así fortaleceremos aún más el núcleo argentino de las catorce provincias, conservadas afortunadamente en nuestro poder en medio a las catástrofes políticas del primer siglo de la vida independiente; y con el núcleo, desarrollaremos vigorosamente las gobernaciones nacionales, que forman casi la mitad del suelo patrio de la hora actual, y que son el semillero de más de veinte futuras provincias argentinas.

Si no realizáramos cumplidamente esta empresa; si definitivamente fracasásemos en el gobierno y en la correcta administración de las gobernaciones nacionales; o si después de las penosas delimitaciones de nuestras fronteras del presente, perdiésemos todavía alguna gran fracción del suelo nacional..., las generaciones argentinas del porvenir no nos lo perdonarían jamás!...

Pero, no vacile el pensamiento, ni se conturbe la serenidad del espíritu... Abríguese la inquebrantable confianza en que, cualesquiera que fuesen efectivamente nuestras solidarias fallas contemporáneas, si el porvenir nos deparase horas aciagas, habrá siempre en los hombres dirigentes y en las multitudes argentinas, la elevación del ánimo y la fuerza material militarizada suficientes para mantener bajo nuestra bandera la poseída sagrada herencia del pasado, la sección continental más considerable de la patria antigua; para proseguir el amplio desarrollo de su vida

en los senderos de la libertad y la justicia,—y hasta que asome el distante y grandioso día en que sin imperialismos, sin violencias, por un efecto de imperativos geográficos, de armonías económicas, del ritmo de una ley histórica y de la libre voluntad de los cuatro estados del Plata, se reintegre nuevamente la argentinidad en una sola comunidad política; es decir: se reconstruya la nacionalidad argentina, “*en toda la plenitud de su ser territorial e histórico*”, según la frase lapidaria de José Manuel Estrada.

#### VI.—*Final*

Y en el término final de estas *Notas preliminares*, sólo dos cosas me restan por expresar, de todo lo que he pensado deber decir en ellas.

Al consejo directivo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por su espontánea y generosa deferencia, la nueva expresión de mi gratitud, que ya le tengo manifestada al acusar recibo de la comunicación oficial de su secretaría, de fecha 18 de noviembre de 1919, inserta en páginas precedentes.

Y para el lector que notare fragmentos redundantes en varios pasajes de la obra,—debo efectuar la transcripción del párrafo final de Alberdi, en el prefacio de sus obras editadas en Besanzon, y reproducido en el tomo III de la edición oficial de éstas, en 1886: . . . “Libros de acción—dice el preclaro maestro—escritos velozmente aunque pensados con reposo, estos trabajos son naturalmente incorrectos y redundantes, como obras hechas para alcanzar al tiempo en su carrera y aprovechar de su colaboración, que, en la obra de las leyes humanas, es lo que en la formación de las plantas y en la labor de los metales dúctiles. Sembrad fuera de la estación oportuna, no veréis nacer el trigo. Dejad que el metal ablandado por el fuego recupere, con la frialdad, su dureza ordinaria, el martillo dará golpes impotentes. Hay siempre una hora dada en que la palabra humana se hace carne.

Cuando ha sonado esa hora, el que propone la palabra, orador o escritor, hace la ley. La ley no es suya en ese caso; es la obra de las cosas. Pero, esa es la ley durable, porque es la ley verdadera”.

Y por tanto: si los grandes publicistas pueden acogerse a la índole especial de los “libros de acción”, para explicar satisfactoriamente algún defecto de forma, a los que, como el autor de esta obra, no son sino publicistas menores, bien puede comprenderles, y *a fortiori*, en caso análogo, la misma excepcional excusa,—o cuando algunos parágrafos polémicos han exigido la oportuna repetición de los propios argumentos, para contrarrestar las contumaces y contrarias argucias.

Por lo demás, los capítulos de este libro, en el conjunto de sus razonamientos fundamentales, como en la minucia de sus detalles de concepto, creen poder blasonar de sólidos raciocinios y de un método riguroso y acertado.

Ahora observo que ante los respetables y estrictos fueros de la crítica, en verdad ninguna otra excusa pudiera expresarse a favor de los ineludibles defectos de toda obra.

Y de esta suerte, en las páginas de las Revistas y de los Anales en que tuvieron anteriormente una primaria y dispersa publicación, como en las páginas del presente volumen, en que revisten la ostensible unidad orgánica del libro, los capítulos de esta obra se han hallado y se hallan, según la fórmula de Sarmiento:—muy serenamente, a disposición de los que quieran leerlos, y de los que quieran y puedan criticarlos.

ÁNGEL F. ÁVALOS

Córdoba, 25 de enero de 1920.

---