

**EL TERRITORIO NACIONAL DEL CHACO:
las regulaciones en materia de contravenciones y sus alcances
durante la etapa colonizadora**

**The National Territory of the Chaco:
regulations on contraventions and their scope
during the colonizing stage**

OSCAR MARI

Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)

Resumen

El presente artículo aborda el estudio de las pautas ideadas para controlar y conducir el comportamiento público de los habitantes de los territorios nacionales argentinos a través de códigos reguladores. Por las características que tuvieron estos espacios respecto a sus regímenes organizativos y sus procesos de poblamiento, se implementaron normas especiales para contemplar las realidades específicas de los pioneros, y asegurar de este modo su arraigo en estas jurisdicciones periféricas. La descripción sintética de la formación del cuerpo social de un territorio representativo como fue el Chaco en lo referido a colonización; la mención de sus problemáticas; las normativas de control dispuestas y sus alcances en este espacio, constituyen los aspectos esenciales tratados en esta investigación.

Palabras clave: Chaco-Territorio-Códigos-Contravenciones

Summary

This article deals with the study of the guidelines designed to control and conduct the public behavior of the inhabitants of Argentine national territories through regulatory codes. Due to the characteristics that these spaces had with respect to their organizational regimes and their settlement processes, special rules were implemented to contemplate the specific realities of the pioneers, and thus ensure their roots in these peripheral jurisdictions. The synthetic description of the formation of the social body of a representative territory such as the Chaco in what refers to colonization; the mention of their problems; the regulations of control arranged and their reaches in this space, constitute the essential aspects treated in this investigation.

Keywords: Chaco-Territory-Codes-Contraventions

Recibido: 27/03/2018 **Aceptado:** 18/04/2018

EL TERRITORIO NACIONAL DEL CHACO: las regulaciones en materia de contravenciones y sus alcances durante la etapa colonizadora

OSCAR MARI*

(IIGHI-CONICET/UNNE)

Introducción

En 1884 se procedió a organizar en Argentina a los llamados “Territorios Nacionales”. Estos fueron vastos espacios de frontera ubicados en el norte y sur del país, que no formaban parte de las originarias provincias constituidas.

Su proceso de incorporación al estado nacional transitó por etapas en las que se dispusieron distintas formas organizativas desde el año 1862, y luego de diversos ensayos, se decidió finalmente sancionar la ley N° 1532 de 1884 por la cual se crearon formalmente nueve Territorios Nacionales que tendrían un régimen político-institucional uniforme y quedarían bajo dependencia del gobierno central.

La idea era tutelarlos hasta que se encaminasen sus respectivos procesos de poblamiento apoyados en parte con inmigración extranjera, y se consoliden sus actividades productivas, tras lo cual, serían insertados gradualmente en el esquema nacional mediante el otorgamiento de representación parlamentaria primero, y su respectiva conversión en provincias luego.

Esta gradualidad tenía una comprensible lógica. Para este momento, buena parte de estos espacios se hallaban habitados por pueblos indígenas que desde los tiempos coloniales habían resistido el avance de los blancos. Aunque restaba aún efectivizar algunas campañas militares de ocupación, los pioneros deberían coexistir con los originarios y también con otros inmigrantes de diversas nacionalidades, a lo que se agregaba una precaria o inexistente organización local que no hacía esperable una evolución “normal” de estas jurisdicciones, al menos, durante las primeras décadas de poblamiento.

Por ello se determinó que cada uno de estos territorios fuese dirigido por un gobernador designado por el gobierno central que se desempeñaría por un periodo de tres años, pudiendo ser re-designado. A su vez, los territorianos tendrían derechos limitados, es decir, civiles pero no políticos, salvo aquellos que pudieran ejercerse en los municipios que se fueran constituyendo. Con esto se deseaba asegurar la perfecta sintonía entre el gobierno local y nacional, evitando eventuales disputas partidarias que pudiesen alterar el orden en espacios en proceso de formación.

A las órdenes del gobernador se hallaría la policía territorial y un limitado plantel administrativo, pero en general las funciones de los gobernadores serían más de gestión que de resolución, y sus decisiones estarían casi siempre sujetas a la aprobación del Ministerio del Interior.

Si bien en la ley de organización estuvieron previstas modificaciones a este régimen a medida que se fueran dando ciertos progresos económicos y demográficos,

* Doctor en Historia por la Universidad del Salvador, Argentina. Investigador Independiente del CONICET con lugar de trabajo en el IIGHI-CONICET-UNNE, Resistencia, Chaco. Profesor regular en el Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades de la UNNE.

las mismas no se hicieron efectivas, y sólo se cambió este esquema recién cuando se produjo la provincialización de estos Territorios en la década del cincuenta.

De esta forma, durante la mayor parte del período territorialiano, los habitantes de estas jurisdicciones estuvieron en una condición de ciudadanos de “segunda categoría”, lo que en la práctica significó algunas desatenciones por parte del Estado frente a los distintos problemas que aquejaron a estas sociedades nuevas. Las restricciones de la legislación o su incumplimiento; la lejanía de los centros de decisión y la oscilante atención de las autoridades centrales en la conducción del proceso colonizador; la minoridad política de los residentes, y la falta de autonomía de sus dirigencias locales, son factores que deben tenerse en cuenta para comprender algunas cuestiones que aquí se tratan.

Una de esas cuestiones tiene que ver con la forma en que el estado encaró su auto arrogada función tutelar en lo concerniente al proceso de poblamiento, y sobre todo, al control, contención, y orientación de estos nuevos cuerpos sociales que comenzarían a formarse en los Territorios Nacionales. En tal sentido, podría anticiparse que la tarea de ejercer el control social en estos territorios atravesó distintos momentos, según el grado de dedicación que mostraron las autoridades centrales o locales.

Ello no fue un objetivo sencillo de cumplir si se tienen en cuenta las particularidades de estos extensos espacios que, aún bastante avanzada la primera mitad del siglo XX, se encontraban todavía padeciendo algunas carencias propias de su marginalidad geográfica; de limitaciones políticas o administrativas derivadas de sus originales regímenes organizativos; o bien, de la ineficacia o desidia de las decisiones que en torno a ellos se tomaban.

Es que desde el mismo momento en que se determinó un régimen y legislación uniforme para estos nuevos espacios, quedó planteada la necesidad de ir construyendo un marco legal adicional con la inclusión de consideraciones específicas, puesto que aún cuando todos recibieron población blanca foránea, la topografía, el clima o las actividades económicas eran diferentes en cada caso. Pocas similitudes podían hallarse entre los Territorios del sur, como Chubut o Santa Cruz, con Territorios del norte, como Misiones, Formosa o Chaco, por ejemplo.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la diversidad de sus respectivos componentes sociales, que aún siendo en todos los casos población mayoritariamente nueva, sus diferentes orígenes, niveles de instrucción, y distintos grados de adaptación al medio hicieron que se conformen conjuntos con singularidades propias, y por tanto, sus problemáticas y capacidades de reacción no siempre pudieron ser comparables.

Otro factor que incidió en el diseño de políticas fue la vertiginosa variación demográfica, tanto en cantidad como en composición, especialmente en algunos de estos Territorios, lo cual trastocó hasta la más meditada de las planificaciones. Y por último, la efervescencia de los ciclos económicos desarrollados en ciertos casos propició, casi como lógica consecuencia, desbordes de las administraciones locales, y no siempre se presentaron adecuadas respuestas a esta cambiante realidad.

Pese a ello, la idea de “argentinar” a los habitantes de los Territorios Nacionales y de insertarlos plenamente en la vida nacional se mantuvo presente

durante la vigencia de esta especial condición institucional, aunque las metodologías implementadas o la discontinuidad en las políticas de turno fueron a veces contraproducentes o retrasaron dichos propósitos.

En las páginas que continúan nos referiremos a los intentos de aplicar marcos regulatorios especiales para asegurar la coexistencia e inserción pacífica de estos nuevos cuerpos sociales, priorizando sobre todo el análisis de algunos de ellos, ya que revelan con mayor claridad las ideas que guiaban a la dirigencia nacional respecto a las pautas orientadoras que debían establecerse. Ello nos permitirá al mismo tiempo conocer la realidad social de estos conjuntos observando algunas tradiciones, hábitos y costumbres particularmente en uno de estos territorios, el Chaco, que por ser tal vez el ejemplo más representativo de este proceso colonizador, nos posibilita hacer proyecciones sobre lo ocurrido en otras jurisdicciones de este tipo. Finalmente, y a modo de cierre del trabajo, aludiremos a los reales alcances de estos intentos teniendo en cuenta las transformaciones socio económicas operadas especialmente en el Territorio que proponemos como ejemplo.

Las primeras normativas específicas redactadas para los Territorios Nacionales

Luego de ser institucionalmente organizados los Territorios Nacionales, al poco tiempo surgió la necesidad de añadir nuevas normas que contemplaran las realidades particulares de estos espacios. Se necesitaba consolidar el arraigo de los pioneros garantizando, entre otras cosas, sus vidas y bienes frente a peligros y contingencias que no existían en otras partes del país en este momento, como la subyacente amenaza indígena, el cuatreroismo, o luego el bandolerismo por ejemplo; o simplemente, la inexistencia o baja calidad de instituciones y servicios.

Durante las primeras décadas de existencia de estas unidades territoriales, las frecuentes descripciones sobre sus medios geográficos y sus respectivos componentes humanos abundaron en calificaciones negativas casi siempre asociadas a la lejanía y hostilidad de estas comarcas, como también a la vulnerabilidad o zozobra a la que estaban expuestos sus habitantes.

Dichas referencias no eran de ningún modo exageradas. Aún bastante avanzado el siglo veinte, todavía no se había logrado ocupar totalmente algunas de estas jurisdicciones, o comunicarlas con el resto del país; no se había instalado un mínimo andamiaje institucional que diese garantías a los pobladores; y permanecían todavía latentes ciertos problemas no del todo resueltos, como el de los grupos indígenas difusamente reducidos por ejemplo, cuyas ocasionales incursiones sobre espacios ganados por el blanco, o simplemente su sola existencia, provocaban una persistente sensación de intranquilidad.

De allí que uno de los temas más reiterados en informes o peticiones de gobernadores, fuerzas vivas, o en los nacientes periódicos locales, fue el concerniente a las deficiencias existentes en materia de seguridad y de administración de justicia especialmente, reclamos éstos que se mantuvieron por lo menos durante las cuatro primeras décadas del siglo XX.

En el caso del Chaco por ejemplo, el primer gobernador en funciones luego de ponerse en vigencia la ley de organización de 1884 (Manuel Obligado), mientras

solicitaba una partida para uniformes, decía de la institución policial recientemente creada: "(...) Los agentes de la policía, vestidos de paisanos y harapientos, no imponen así ningún respeto (...)" (López Piacentini, 1976, p. 17). Tanto a Obligado como a los gobernadores que le sucedieron, les cupo la difícil tarea de gestionar una institución de orden público casi sin recursos presupuestarios y con la inexistencia -al menos en las primeras décadas-, de códigos o estatutos que normaran su desenvolvimiento.¹ Durante algún tiempo los gobernadores y los jueces de paz debieron apelar a los códigos de las provincias vecinas de Corrientes y Santa Fe para laudarse sobre algunas cuestiones puntuales, adoptándose finalmente el de ésta última en 1886, por ser el que mejor se adaptaba a las características de este Territorio.²

La falta de recursos para la policía territorial fue un problema persistente en el tiempo, que si bien no se diferenció de lo que ocurría en otros Territorios Nacionales, aquí las estrecheces fueron más agudas. Comparado con otros Territorios, el Chaco estuvo siempre expuesto a bruscos cambios demográficos debido a las características de su producción económica (tanino, azúcar, algodón), ya sea por los movimientos estacionales de jornaleros o cosecheros o por la afluencia de inmigrantes de otros países. Esto hacía que la fuerza policial del territorio estuviera siempre retrasada en proporción al número de habitantes y, en algunos periodos, ampliamente rebasada.

La escasez de recursos se notó también en la parte edilicia de la institución policial. Desde un primer momento los gobernadores solicitaron continuamente al Ministerio del Interior los presupuestos para la construcción de edificios de las reparticiones, que en aquel entonces se improvisaban "(...) con tejas de palma usadas y otros restos de distintas construcciones abandonadas, en las cuales penetraban la tierra y el agua por todos lados, siendo difícil poder resguardarse papeles y archivos (...)"³.

Si esas carencias se observaban en la misma capital, se acentuaban aún más en el interior del territorio, en donde la residencia de la autoridad policial, era "el

¹ En su memoria de 1889 el Gobernador Obligado hablaba de las "ventajas que reportaría a la policía del territorio la sanción de un reglamento para la misma, pues actualmente su organización y régimen es defectuoso (...)" *Memorias de los gobernadores del Territorio Nacional del Chaco 1885-1899*. Resistencia: Instituto de Historia, Facultad de Humanidades, UNNE, 1985, p.302.

² El 15 de abril de 1889 el gobernador del Chaco Antonio Dónovan enviaba su memoria al Ministerio del Interior en la cual destacaba que "(...) Careciendo los territorios Nacionales de un código policial adecuado a sus necesidades, ha creído este gobierno necesario adoptar alguno que uniforme los procedimientos, encontrando que ninguno está más en armonía con las costumbres y manera de ser de los pobladores, que el adoptado últimamente en la provincia de Santa Fé (...)" *Memorias de los gobernadores del Territorio Nacional del Chaco 1885-1899*, Resistencia, Instituto de Historia, Facultad de Humanidades, UNNE, 1985, p.74.

³ Nota del Gobernador Obligado al Ministro del Interior, Dr. Bernardo de Irigoyen, abril de 1885. Citada por López Piacentini (1976, p.19). En el caso de la policía pueden observarse detalles casi pintorescos de esta situación; por ejemplo en la Resistencia del año 1909, para mantener recluidos a los delincuentes, se recurría a un ingenioso, como bárbaro sistema; "colindante con la precaria comisaría, había un rancho que desempeñaba el papel de calabozo; este no tenía más que tres paredes y en sus extremidades, en las dos paredes opuestas, se empotraba una barra de hierro a 30 cms. del suelo. Sobre esa barra se deslizaban una docena de argollas provistas de bisagras y candados, y se hacía pasar un pie de cada preso por la argolla, la cual se cerraba luego con llave. Los presos tenían entonces la posibilidad de extenderse en el suelo, pero con una pierna al aire, y todas las mañanas se podía ver una larga fila de ensartados dormidos en esa posición." Relato de León Vuilleme basándose en una visita que hizo en 1909 a la ciudad de Resistencia citado por López Piacentini (1976), p. 31.

destacamento", un humilde rancho que se alzaba en las inmensas vastedades de los montes chaqueños, cuya dotación -en la mayoría de los casos de un sólo agente- tenía la función de custodiar el orden y la ley en las pequeñas comunidades, a la manera de los legendarios "sheriff" del oeste americano.

De este modo, durante muchos años la policía del Territorio careció de la preparación y escalafón adecuados para lograr un eficaz funcionamiento, y esto fue determinante para que la misma no estuviera bien conceptualizada entre la población durante prolongados periodos de esta etapa. En parte por ello, y aún cuando ya había transcurrido la primera década del siglo XX, la imagen del Chaco ante la sociedad nacional todavía seguía siendo negativa, tal como lo testimonió la viajera sueca Ida Backmann, quien mientras escribía una obra relativa al desarrollo de la Argentina en 1910, dedicó algunos párrafos a la descripción de este Territorio, asegurando entonces que "(...) la palabra Chaco, aún para los Argentinos, es sinónimo de la peor clase de salvajismo (...)".

En virtud de que esta percepción era similar para las demás jurisdicciones territorianas, y teniendo en cuenta que sus respectivos conjuntos sociales se afincaban mayoritariamente en las zonas rurales, en 1894 se decidió entonces promulgar un "Código Rural" para los Territorios Nacionales, el cual con sus posteriores modificaciones de 1910 y 1917, sería el instrumento más utilizado (o al menos invocado) para regular la convivencia -particularmente- en los ámbitos no urbanos de estos espacios.

Este código general vino a sintetizar las experiencias adquiridas anteriormente con la implementación de instrumentos semejantes en los ámbitos rurales de las primigenias provincias, e incluso en algunos Territorios durante sus primeros años de vida, y sus disposiciones se centraron, por tanto, en torno a cuestiones inherentes a la producción agrícola, la circulación del ganado, y la convivencia en general en el mundo rural. Respecto a este último tema, el libro segundo dedicó unos breves pasajes a los procedimientos a efectuarse en materia de contravenciones, tales como el juego, la embriaguez, y sobre todo, la portación y uso de armas.

Si bien este Código brindó una necesaria referencia para la prevención del delito y las contravenciones, y para la actuación de las autoridades competentes en hechos ya consumados, sus disposiciones resultaron ser demasiado generales. Los vacíos dejados sobre varias cuestiones y su ambigüedad en materia de procedimientos exigieron prontamente la incorporación de nuevos instrumentos que ofrecieran mejores precisiones.

Es así que en 1906 -y considerando su experiencia en el tema-, se encomendó al Doctor Gabriel Carrasco la redacción de un "Código de Policía" que estaría destinado a ser utilizado exclusivamente en los Territorios Nacionales. El mismo se puso en vigencia en 1908 y tuvo la finalidad de complementar (y eventualmente reemplazar) en determinados casos al muy escueto Código Rural, ya que poseía un articulado más completo y detallado.⁴

⁴ Gabriel Carrasco Nació en Rosario (Santa Fe) el 28 de noviembre de 1854. Realizó sus estudios en el Convento de San Francisco de Santa Fe. Obtuvo el título de Abogado. Desempeñó numerosas funciones públicas en su provincia natal: Secretario de la Jefatura de la Policía de Rosario; miembro de la Convención Constituyente de Santa Fe; oficial mayor del Ministerio del Interior; intendente municipal de Rosario; Ministro de Instrucción Pública y Hacienda y procurador fiscal de la provincia. Perteneció a instituciones

Una idea principal de esta nueva legislación era la de dotar a las policías territorianas de mayores facultades en sus procedimientos, dada la lejanía o directamente ausencia de autoridades judiciales, como los jueces letrados por ejemplo. Pero ello generaría a su vez y con el transcurso del tiempo nuevos problemas que habrían de ser característicos de los Territorios Nacionales, y que fueron precisamente los excesos en los que incurrieron las policías locales.

Pese a ello, la importancia de estos instrumentos en la actualidad radica en que permiten recrear, a través de la lectura de sus artículos, las condiciones y modos de vida que tenían los residentes de estos espacios, y también percibir de qué manera eran vistos por la clase dirigente de la época. Esto último no es un dato menor, por cuanto al ser jurisdicciones casi enteramente tuteladas por las autoridades centrales, de sus decisiones dependía en buena medida su evolución y la calidad de vida de sus habitantes.

Del mismo modo es posible vislumbrar también el “tipo” de sociedad que se deseaba forjar con estos nuevos y heterogéneos conjuntos, ya que por lo mismo, todavía estaban en condiciones de ser permeables a un “direccionamiento” por parte del Estado. Precisamente, lo destacable del Código de 1908, por ejemplo, es que transmite con nitidez las ideas por entonces imperantes acerca del modelo de sociedad disciplinada que de allí debía surgir.

El espíritu tutelar del código de policía

El Código de 1908 fue puesto en vigencia el 1° de julio de ese año, y presentaba una estructura dividida en tres partes que trataban sobre la organización de las policías territoriales y sus atribuciones (I); los procedimientos a observar (II) y las contravenciones y sus penas (III), a la que su propio autor consideró como la sección más importante.

En la sección I se aclara que se ha sido consciente de que en este cuerpo se han conferido atribuciones algo extensas a los comisarios, pero la justificación se apoya en que en el caso de los Territorios Nacionales, la policía era a veces la única autoridad a la que se podía acudir dadas sus “vastas soledades” y la carencia de jueces en varias leguas a la redonda.

En la sección II y en coincidencia con esta línea, también se justifican las amplias facultades conferidas a la policía para allanar por sí los domicilios en virtud de las mismas razones anteriormente invocadas. Ello precisamente tendría efectos contraproducentes a mediano plazo, puesto que fue muy bien conocido el accionar violento y venal de las no-profesionalizadas policías territorianas.

académicas, siendo miembro de la Junta de Historia y Numismática. Fue autor de obras de investigación histórica y de estudios estadísticos. Colaboró asiduamente en periódicos y revistas. El 27 de noviembre de 1888, el Gobernador Dónovan (amigo íntimo del Dr. Carrasco) puso en vigencia el primer Código de Policía Urbano y Rural para el Chaco, redactado por él. El Dr. Gabriel Carrasco dejó escritas conferencias y cartas de gran valor histórico, como "La Provincia de Santa Fe y el Territorio del Chaco" (conferencia pronunciada en el Instituto Geográfico Argentino el 22/04/1887) y "Cartas de viaje por el Paraguay, los territorios del Chaco, Formosa y Misiones y las Provincias de Corrientes y Entre Ríos" (Buenos Aires – 1889). Falleció en Buenos Aires el 5 de junio de 1908 (Polich de Calvo, 1996, p. 49).

En la sección III es donde su autor pone un mayor empeño en explicar su contenido, ya que allí es donde se plantea la cuestión que podría ser la más debatible. En esta parte se faculta a la policía para aplicar penas a las contravenciones, sin necesidad de autorización judicial.

No siendo nuestro propósito discutir sobre la legitimidad jurídica de este instrumento, utilizaremos sin embargo su contenido para conocer lo que sí nos interesa de esta época, que son las condiciones y formas de vida de los territorianos, y las pautas que se idearon para controlar a estos conjuntos.

Y dada la orientación que pretendemos dar a este trabajo y el espacio geográfico en el que nos situamos, creemos conveniente priorizar en esta instancia el análisis de su parte referida a la regulación de “la moral y las buenas costumbres”, puesto que ello nos permitirá reconstruir un panorama general de la realidad social en estos Territorios, y los mecanismos que se dispusieron para morigerar los efectos no deseados de los poblamientos repentinos, como el ocurrido en Chaco por ejemplo.

Es justamente en la sección III de este Código en donde se estipulan los procedimientos que deberán ejecutarse ante problemas vinculados al orden público, tales como los derivados de la ebriedad, los desórdenes de diverso tipo, los juegos de azar, la prostitución, y otros tantos vinculados al comportamiento de las personas fuera de sus ámbitos privados.

Sobre el primer tema, inherente a las máculas del alcoholismo, deberíamos recordar que éste fue precisamente un motivo de preocupación de las dirigencias nacionales y locales a lo largo del tiempo. Ello fue así por las distintas consecuencias que producía el flagelo en materia de salubridad, seguridad, o productividad laboral, por ejemplo.

Según informes de funcionarios y observadores coetáneos que dedicaron buena parte de su atención al estudio de estas jurisdicciones, la generalización del alcoholismo era uno de los problemas de mayor gravedad en los Territorios Nacionales.

En lo referido específicamente al Chaco, el mismo fue advertido y denunciado tempranamente por los gobernadores que se desempeñaron a partir de 1884, como así también por los cronistas que se ocuparon de escribir sus observaciones sobre las condiciones de vida aquí imperantes. Personalidades como Manuel Obligado (1884-87), Enrique Luzuriaga (1893-1905), Lynch Arribálzaga (1914), Juan Biale Massé (1904), o José Elías Niklison (1914) expusieron desde distintas funciones públicas, sus preocupaciones por los alcances del flagelo, que se extendía particularmente entre las capas sociales más bajas.⁵

⁵ Manuel Obligado y Enrique Luzuriaga fueron dos de los primeros gobernadores que tuvo el Chaco luego de su organización institucional según la ley 1532. Enrique Lynch Arribálzaga fue un destacado funcionario, naturalista, y hombre público de larga actuación en el Chaco. Juan Biale Massé fue una figura de múltiple actuación en la Argentina. En 1904, y luego de una extensa recorrida por el país, publica el "Informe sobre el Estado de las Clases Obreras en el Interior de la República", de acuerdo a la solicitud que le realiza Joaquín V. González desde el Ministerio del Interior, avalado por el Presidente Julio A. Roca, para que “se tenga conocimiento de las condiciones en que se verifica el trabajo en el interior de la República (...)”. José Elías Niklison se desempeñó como Inspector del Departamento Nacional del Trabajo, creado en 1907, y como parte de sus funciones hizo un relevamiento de las condiciones de vida y trabajo en los Territorios Nacionales del norte argentino. Los fragmentos que aquí se citan corresponden a su informe sobre la inspección realizada en Chaco y Formosa, que fuera publicado en el Boletín del Departamento Nacional del Trabajo en su N° 32 del año 1915.

Todos coincidieron en señalar las consecuencias negativas que este hábito acarrea para el desarrollo normal de las faenas laborales; para la limitada capacidad de control social de la administración territorial y para la salud de los trabajadores.

Respecto al tema, ya en 1914 el inspector del Departamento Nacional del Trabajo José Elías Niklison, y en base al informe del Director del hospital regional de Resistencia, daba cuenta de la generalización del problema al describir, por ejemplo, al trabajador típico de los obrajes forestales del Chaco: el “*hachero*”.

“Su constitución es musculosa, sin excesivo desarrollo, y sin obesidad. Su temperamento es normal, pacífico, mientras no está bajo la influencia del alcohol, cuyo abuso determina en ellos una excitación impulsiva y sanguinaria. Salud generalmente buena hasta los 25 o 30 años, pasados los cuales, por efecto de las afecciones venéreas, abusos del alcohol, y defectos de alimentación, se observa una decadencia física que los predispone a la tuberculosis”.⁶

No obstante, Niklison justificó en parte el abuso del alcohol al comprobar que el clima del Chaco influía en su consumo:

“Hay días en que se impone este estímulo al organismo debilitado bajo la presión de temperaturas aplastadoras, pero es claro que es un estímulo momentáneo, obtenido a costa de desgastes posteriores... Muchos de ellos tienen pasión por el alcohol, que destruye sus excepcionales condiciones físicas y los convierte en seres excitables, agresivos y peligrosos, a tal punto que la inmensa mayoría de los casos de delincuencia que se registran en los obrajes, se han producido invariablemente bajo los efectos del alcohol (...) Tampoco es raro encontrar niños bebiendo en las pulperías de los obrajes a la par de los hombres”.⁷

De la misma forma, y al margen de sus conocidas preocupaciones por el tema, Biale Massé había procurado anteriormente trascender el tentador prejuicio de la admonición moralista, y trató de comprender los motivos, e incluso la “utilidad” de la ingesta de alcohol entre las clases trabajadoras del mundo rural en espacios periféricos.

Aseguraba en tal sentido en su informe de 1904: “El abuso de alcohol no debe ser causa para que se rechace su uso moderado... El uso de bebidas fermentadas es lógico y fundado, pues convienen a todos los que no encuentran en una –usualmente– muy pobre alimentación, una reparación suficiente. Estas bebidas evitan el uso excesivo del “aguardiente”, y en el caso de los vinos, son muy útiles sobre todo en regiones húmedas y pantanosas, como lo es por ejemplo una parte del Chaco durante varios meses al año”.⁸

⁶ República Argentina. “Informe del Inspector del Departamento del Trabajo, José Elías Niklison”. *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* N° 32 (1915): 125.

⁷ Informe del Inspector Niklison 131-132.

⁸ República Argentina. Ministerio del Interior. *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República por el Dr. Juan Biale Massé* (Buenos Aires: Imprenta de Adolfo Grau, 1904, T.II) 218-220

Sin embargo, el Código de 1908 que fue redactado por alguien conocedor de la realidad de los Territorios Nacionales, y supervisado por funcionarios y jueces letrados de éstos,⁹ no pareció haber captado adecuadamente el problema del abuso del alcohol y lo redujo a un mero encuadre moral y disciplinario, enfocándose casi exclusivamente en la irresponsabilidad o conductas inapropiadas de las personas apegadas al vicio. Por ejemplo, cuando se refiere al tema de la ebriedad en los ámbitos públicos y a los protocolos y penas que debían ejecutarse en caso de constatar la contravención,¹⁰ el articulado declaraba ante todo que frente a infracciones o delitos de cualquier índole, “la embriaguez sería considerada siempre como circunstancia agravante”.¹¹

Dicho esto, precisaba a continuación que serían penadas con multas de diez pesos las personas que fueren encontradas ebrias en cualquier sitio público. Correrían la misma suerte los almaceneros que vendiesen bebidas alcohólicas a ebrios o les permitiesen ingresar a sus locales en tal condición; quienes faciliten su consumo a gendarmes, policías o menores de 16 años, y aquellos que no exhibiesen estas advertencias escritas en sitios bien visibles de sus respectivos establecimientos. En caso de reiterarse la infracción por ebriedad, los acusados sufrirían un arresto de diez días, trasladándose a los mismos “sin escándalo público”.¹²

Respecto a las infracciones contra el orden y la seguridad públicas, este Código demostraba nuevamente una llamativa candidez en el tratamiento de un tema que fue también central entre las preocupaciones de las autoridades durante toda la vigencia de los Territorios Nacionales. No se exagera al decir que la problemática de las deficiencias en la custodia del orden público condicionó prácticamente toda la existencia de estas jurisdicciones, permitiéndonos recordar en este sentido que la gama de delitos que florecieron y prosperaron en estas lejanías, fue motivo de diversas -y a veces infructuosas- iniciativas de mejoramiento en los controles, y también de una nutrida literatura periodística que contribuyó a mantener una imagen negativa de estos espacios ante la sociedad nacional.

La temática de la inseguridad en los Territorios fue desde siempre una cuestión vigente en la opinión pública hasta que se produjo la provincialización de los mismos, y ciertamente no faltaron razones para ello. Es que desde el inicio mismo de la vida institucional, sus pioneros debieron lidiar con el latente peligro indígena que, en el caso del Chaco, preocupó a las poblaciones hasta bien entrado el siglo XX. Aún después de concluida la campaña militar contra éstos a finales de la década del diez, continuaron produciéndose algunos incidentes esporádicos que crearon alarma entre los blancos. Existe documentación suficiente para afirmar que todavía en 1944 -por

⁹ En el artículo N° 2 del Decreto de aprobación de este Código se especificaba: “Que el proyecto de Código de Policía fue remitido impreso para su estudio a los señores gobernadores y jueces letrados de los territorios, y todas las contestaciones han sido aconsejando su sanción con las modificaciones de detalle que se proponen para su mejoramiento”. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, Figueroa Alcorta-Marco Avellaneda: Buenos Aires, 9 de marzo de 1908.

¹⁰ Cabe señalar que en este Código se faculta a la policía para aplicar penas. “(...) La necesidad de facultar a la policía para aplicar las penas a los infractores de los reglamentos, ya no se discute entre nosotros (...)” (Gabriel Carrasco, Código de Policía para los Territorios Nacionales de la República Argentina (Buenos Aires: Imp. de Juan Alsina, Libro III, 1908) XV. La razón invocada era que “(...) en las inmensas soledades de los Territorios Nacionales, allí donde no existe otra autoridad que el comisario de policía y donde una consulta requiere hasta meses para ser respondida, se necesita contar con el amparo relativamente inmediato de esta autoridad (...)”. Carrasco, *Código de Policía...*, Libro II, XIV)

¹¹ Carrasco, *Código de Policía...*, Libro III, 73.

¹² Artículos 420 a 429 del *Código de Policía...*, Libro III, Capítulo II, 84.

señalar un año-, cada movimiento grupal de indígenas –aunque fuese por motivos laborales o religiosos-, generaba inquietud entre las poblaciones ya consolidadas.¹³

El tema del abigeato y el bandolerismo organizados, fueron también problemas significativos durante toda la existencia de estas jurisdicciones, los cuales adquirieron dimensiones por momentos incontrolables, ya que a la escasez y deficiencias operativas propias de las policías de Territorios, se agregaba la venalidad de sus integrantes, y a veces también de las autoridades designadas por el gobierno central, que entraban a formar parte del delito y ejercían un poder impune sobre la población.

Pero uno de los problemas más persistentes en estos espacios, fue la falta de garantías individuales en el ámbito rural, puesto que además de la carencia o inexistencia de agentes y/o funcionarios judiciales, el componente social que integraba la fuerza laboral de las actividades representativas de entonces se caracterizó por no tener instrucción suficiente como para vivir bajo las restricciones de las leyes o los códigos. Por ello, los porcentajes de delitos contra las personas fueron muy elevados durante la mayor parte de la existencia de estas unidades territoriales, y los hechos de sangre o desórdenes fueron parte habitual de la cotidianidad en los ámbitos rurales. Fue allí en donde se produjeron mayoritariamente estos ilícitos que tanta cobertura obtuvieron en los partes oficiales de entonces.

Pero volviendo a la escala contravencional, en el Código de 1908 y referido específicamente a las cuestiones de convivencia social, su articulado pareció centrarse más bien en los ámbitos urbanos, aunque se incluía dentro de este concepto a agrupamientos que todavía no contaban con municipalidad, ni tampoco habían logrado constituir la autoridad inmediatamente precedente, que era la “Comisión de Fomento”.

Por ello cuando se habla de “vía” o “espacio público”, debe saberse que se está haciendo referencia a lugares o parajes en donde, por lo menos, ya existía un mínimo de pobladores relativamente agrupados. De allí que, al tipificar cuáles eran las contravenciones y sus penas en este sentido, se indique por ejemplo que sufrirían:

“arresto de hasta veinte días, aquellas personas que en la vía pública mostrasen burla o menosprecio a autoridades, instituciones, funcionarios y asociaciones nacionales o de un Estado amigo (...); los que causaren desorden o perturbaren reuniones, fiestas o ceremonias, con petardos, pitos u otros ruidos (...); los dueños o responsables de casas en cuyo interior se produzcan reuniones bulliciosas y pendencias originadas por el juego, la bebida o el libertinaje (...)”.¹⁴

Del mismo modo, se determinaba que cometían “desórdenes y escándalos” aquellas personas que en parajes o reuniones públicas “profieran palabras

¹³ Ejemplo de ello fue el llamado “Movimiento de Napalpi”, que terminó con la conocida masacre de indígenas -por citar un ejemplo de este tipo-, y aún 20 años después, la preocupante situación que se dio por ejemplo en mayo de 1944, cuando unos 2.000 indígenas de diversas tribus acamparon durante 12 días en la entrada de la ciudad de Resistencia (Capital del Chaco) para asistir a una ceremonia de bautismo masivo convocada por el pastor evangélico Fred Agard Knigth. Los temores se disiparon al finalizar la reunión sin que se produzca incidente alguno, pero el hecho mantuvo en alerta diaria a las autoridades gubernativas y a la comunidad local. (Archivo Histórico de la Provincia del Chaco. A.H.P.Ch. *Informes y Reportes varios elevados por la policía al gobernador del Chaco Alberto Castro*. Mayo de 1944.

¹⁴ Artículos 397 a 400 del *Código de Policía...*, Libro II, Capítulo I, 79-80.

indecorosas, gritos de muerte, o que ejecuten actos obscenos u ofensivos a la moral pública (...); las que en teatros, circos o espectáculos manifiesten su aprobación de manera excesiva (...); las que provoquen o acepten altercados en alta voz (...); las que se bañen en sitios públicos sin estar cubiertos con la ropa o traje que la honestidad reclama (...); las que provocan alarmas infundadas en sitios concurridos (...); las que cantan, gritan o tañen instrumentos de una manera desordenada o hacen ruidos molestos (...); las que promueven cencerradas o asisten a ellas (...).¹⁵ En todos estos casos, los infractores serían multados con hasta treinta pesos.¹⁶

Así mismo, serían penadas con cinco a veinticinco pesos de multa -sin perjuicio de la indemnización civil-, las personas que “escriban palabras o pinten objetos deshonestos o inmorales en las paredes u otros sitios públicos (...); las que profieran palabras obscenas o cantos inmorales (...); y las que en parajes públicos ofendan el pudor de una mujer por medio de palabras o gestos (...).¹⁷

Aquí puede notarse con claridad la idea de imponer un disciplinamiento casi castrense a estos nuevos conjuntos sociales, aún ante eventuales transgresiones mínimas. Pero con una llamativa desproporción en las valoraciones, dentro de las disposiciones sobre el comportamiento público se incluía también el tema de la portación, exhibición, o uso de armas, cuestión que desde luego amerita un párrafo más amplio en virtud de que los atenuantes previstos en este caso, ponían de manifiesto las consideraciones especiales tenidas en cuenta para los habitantes de los Territorios Nacionales.

Ya desde la sanción del Código Rural de 1894 se había dispuesto un régimen particular para los territorianos respecto a este tema en vista de los peligros que afrontaban cotidianamente, y que no existían en otras jurisdicciones nacionales ya organizadas. En aquel momento se dispuso en el artículo 253 que "La policía no podrá prohibir o restringir el derecho de llevar armas, y en consecuencia, ninguna persona será registrada con el objeto de averiguar si lleva armas consigo". Pero aclaraba en el artículo 254: "Es prohibido sin embargo hacer ostentación de armas o llevarlas a la vista, bajo pena de 10 pesos de multa".¹⁸

En el Código de 1908, y a raíz de los hechos de sangre que ocurrían por esta permisividad, se procuró brindar precisiones más específicas acerca de los alcances del derecho a portar armas -sobre todo, las de fuego-. Por ello hay un extenso articulado más sus respectivos incisos, que intentan evitar excesos en esta materia.

Si bien se mantuvieron ciertas premisas, como por ejemplo la continuidad de la autorización para la libre portación de armas y la prohibición de catear a los

¹⁵ Las “cencerradas” eran una manifestación burlesca de orígenes ibéricos. Consistía en una ruidosa manifestación de personas que, munidas con cencerros, hacían un estrépito frente a la vivienda de un recién casado cuando las diferencias de edad de la pareja eran muy acentuadas, entre otros varios motivos.

¹⁶ Carrasco, *Código de Policía...*, Artículos N° 430 al 432, Libro II, Capítulo II, Sección II, 85-86.

¹⁷ Carrasco, *Código de Policía...*, Artículos N° 462 a 465, sección VII, 94.

¹⁸ *Código Rural para los Territorios Nacionales*. Recopilación realizada por Máximo Reyna, 1902-1910: Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1910, 46. En 1918 se intentó reformar nuevamente el Código Rural y se puso especial énfasis en la reconsideración de estos artículos. En el proyecto de reforma se explicaba que: "(...) Dado el despoblamiento que existe en los territorios nacionales, no nos ha parecido prudente prohibir la portación de armas en la campaña, pero sí en los lugares poblados. El código actual no hace diferencia alguna sobre el particular, sin duda porque cuando se sancionó, había un número muy reducido de pueblos en los territorios (...)." República Argentina. Memoria del Ministerio del Interior 1919-1920, inédita, p. 338.

habitantes para constatar si las llevaban consigo, se detallan ahora con mayor meticulosidad con qué acciones y en qué circunstancias se caía en la “ostentación”, y consecuentemente, en el abuso de esta licencia, lo cual era punible. Dentro de las novedades observadas, se destaca ahora la autorización para que menores de diez y seis años puedan portar armas de fuego, pero con el consentimiento escrito de sus padres.¹⁹ De todos modos, las penas para los infractores eran en general muy bajas si se las compara con las asignadas a otras contravenciones aquí tratadas.

Ahora, uno de los puntos más interesantes de este Código es el articulado destinado a la regulación de las actividades de esparcimiento, ya que ello nos habla en buena medida de los hábitos y costumbres practicados entre los residentes en estos Territorios, y también del espíritu imperante entre las autoridades respecto a la necesidad de direccionar a estos nuevos cuerpos sociales hacia conductas moralmente “edificantes”, según los términos Victorianos por entonces presentes en las grandes sociedades urbanas argentinas. Es muy útil, por tanto, la lectura de lo dispuesto en torno a temas tales como los juegos de azar, las festividades y espectáculos públicos, e incluso la prostitución legal por ejemplo, todos ellos encuadrados desde luego, dentro de lo que en esa época se consideraban actividades de esparcimiento.

Viene bien, por caso, mencionar en principio las premisas que orientaron la regulación de los “juegos”, que como es de esperar, fueron distinguidos entre los “prohibidos”, y los “permitidos”, teniendo también estos últimos, sus respectivas restricciones en cada caso. Dentro de los “permitidos” se encontraban los reglamentados, como por ejemplo las carreras de caballos, las pedestres o de bicicleta; la sortija ecuestre, el billar, bochas, pelota, y todos aquellos en los que se ponía a prueba la habilidad, fuerza o destreza de los jugadores.

Pero por otro lado, y en sintonía con la Ley N° 4997 sancionada en 1902,²⁰ se declaraban “juegos prohibidos” a aquellos en los que “no hay más regla que la suerte”, como por ejemplo los de naipes, dados, taba, loterías no autorizadas, rifas y demás, en los que no intervenía “la fuerza o habilidad del jugador”, aclarándose que se permitían toda clase de juegos y diversiones honestas, pero sin embargo, “se castigaba el abuso de ellas”.²¹

Sólo a título ilustrativo podemos decir que se permitían por ejemplo las carreras de caballos, pero dentro de los predios de sociedades organizadas, y siempre y cuando éstas tuviesen por “finalidad exclusiva el mejoramiento de la raza caballar”. Pero precisamente la diversa interpretación de este artículo motivó, al menos en el Chaco, períodos en los que -con erráticos criterios-, se prohibieron espasmódicamente estas competencias, que en este ámbito proliferaban y se llamaban “carreras cuadreras”. Desde luego, se consideraban “prohibidos” también aquellos juegos que

¹⁹ Carrasco, *Código de Policía...*, Sección II, artículos N° 407 a 419, 81-84.

²⁰ La ley N° 4997 decía en su artículo 1°: “Desde la promulgación de la presente ley, quedan prohibidos los juegos de azar en la capital de la República y en los Territorios Nacionales, como así mismo todo contrato, anuncio, introducción y circulación de cualquier lotería que no se halle expresamente autorizada por ley de la Nación”.

²¹ En el artículo N° 436 del Código de Policía se declaraban como abusivos: “Toda clase de juegos de azar en que se arriesgue dinero o cosa que lo valga...; toda clase de juegos, incluso los no prohibidos, si se efectúan por dinero o cosa que lo valga (...); Las carreras, sortijas y demás juegos que se efectúan al aire libre y provoquen gran concurrencia de gente, si tienen lugar en días no festivos, sin permiso de la autoridad (...)” Véanse también artículos N° 433, 434 y 435. Carrasco, *Código de Policía...*, 87-88.

supusieran peleas entre o con animales, como las riñas de gallos, cinchadas de caballos, o las corridas de toros.

Pero curiosamente, dentro de esta batería de prohibiciones y restricciones, - algunas atinadas por cierto-, se incluían también otras que se acercaban decididamente al absurdo, como por ejemplo las que “reglamentaban” los juegos infantiles. Declaraba en tal sentido el artículo N° 444: “Los juegos propios de los niños, como el barrilete, bolita, y demás, que pueden considerarse como un ejercicio higiénico moderado o diversión honesta, no serán abusivos, salvo cuando se realicen en las calles, plazas o sitios que constituyan una incomodidad para el vecindario, o un peligro para otros (...)”.²²

En el artículo N° 490 precisaba a su vez que “(...) los menores de quince años que se encuentren en las calles y plazas molestando con sus juegos, pronunciando palabras obscenas, rayando las paredes o cometiendo cualquier clase de actos indecorosos, serán aprehendidos y entregados a sus padres o tutores, quienes pagarán una multa de dos a diez pesos (...)”.²³

Pero volviendo un poco al tema de la difusión de los juegos de azar prohibidos, debemos decir que el tema continuaría por mucho tiempo siendo motivo de comentarios. Por ejemplo en su informe -y sin dejar de manifestar su preocupación por la extensión de estas actividades en el Chaco-, el inspector Niklison se mostró inicialmente comprensivo y relativamente inclinado a justificar “el vicio” al señalar que los trabajadores de los obrajes “han debido buscar algo que interrumpa por algunos momentos sus vidas tristes y monótonas; sus penosas existencias sin goces ni halagos de ningún género, y han encontrado en el juego, el medio más adecuado”.²⁴

Sin embargo, al describir las características y alcances casi cómicos de sus prácticas, se alarmaba: “El juego es la pasión dominante en estos hombres, y puede decirse sin exagerar, que se juegan hasta la camisa, porque efectivamente, la juegan cuando no tienen otra prenda. Y si pierden, en el acto se la sacan y la entregan, viéndose por eso obrajeros que llevan puestas hasta seis camisas, una sobre otra (...) Juegan a los naipes, a la taba, a la moneda arrojada al aire, a cualquier cosa que les sirva para ganar, o producir las emociones buscadas con avidez (...)”.²⁵

Pero indudablemente, y a pesar de sus consecuencias negativas para el plano laboral y la preservación del orden, la difusión de estos juegos (que estuvieron prohibidos intermitentemente en varios momentos de la etapa territoriana) sólo pudo mantenerse -sobre todo durante los lapsos de veda-, por la anuencia o complicidad de las propias autoridades encargadas de impedirlo.

Con respecto a las diversiones de concurrencia masiva, el Código de 1908 dedicó algunos artículos a precisar un poco mejor las restricciones ya conocidas, orientadas casi siempre a preservar un orden mínimo en los establecimientos o sitios en los que se llevaban a cabo. De esta forma, los bailes y espectáculos públicos fueron también regulados en su funcionamiento, aunque se aclaraba que las disposiciones

²² Carrasco, *Código de Policía...*, Artículo N° 444, 96

²³ *Código de Policía...*, Art. N° 490, 90

²⁴ Informe del Inspector Niklison, 133

²⁵ Informe del Inspector Niklison, 133.

del Código se aplicarían únicamente en aquellos lugares donde no hubiesen ordenanzas dictadas por municipios o comisiones de fomento.

En tal sentido, las restricciones eran las esperables, como por ejemplo las de facultar a la policía para intervenir en caso de falta de autorizaciones pertinentes para desarrollar el espectáculo; alteración de los horarios permitidos; de capacidad de público; o del orden, etc. Pero curiosamente, junto con estas disposiciones se ponía particular énfasis en la prohibición de “aparecer enmascarado en épocas que no sean las de carnaval”.²⁶

Y precisamente respecto a esta celebración también había un articulado específico. Además de prohibirse el juego con “agua, harina, u otras materias sólidas”, se hacía especial hincapié en el tema de los disfraces:

“Los trajes de disfraz con que se cubra o desfigure el rostro, sólo podrán ser permitidos el domingo anterior al carnaval, los tres días de éste, y el de octava. Los que se disfracen deberán dar previamente su nombre a la policía, que los anotará en un registro especial y se entregará una tarjeta numerada para que el disfrazado la lleve sobre el traje en parte visible (...) No podrán usarse como disfraces, trajes eclesiásticos, uniformes del ejército o armada, o indecorosos de ninguna especie (...)”, expresaban los artículos N° 478 y 479.²⁷

Los temas de “vagancia” y “mendicidad” merecieron también atención en este Código, disponiéndose en este sentido que se declaraba “vagos” a las personas mayores de dieciocho años en quienes concurriesen las siguientes circunstancias: “Que no tengan medios conocidos de subsistencia (...); que no ejercieran profesión u ocupación (...); que fuesen frequentadores de pulperías, cafés, bodegones o sitios de recreo (...); que hayan sido condenados más de tres veces por contravenciones o delitos (...)”, etc.

Se disponía, asimismo, que la “mendicidad” pública sólo podía ser ejercida por las “(...) personas pobres que por sus enfermedades, achaques o ancianidad se encuentren imposibilitadas de procurarse la subsistencia por medio del trabajo (...)”, para lo cual, la policía debía tener un registro de las mismas.²⁸ No obstante, el Código estipulaba también que serían penadas con arresto de uno a diez días aquellas personas que “hicieran ostentación de llagas, heridas, deformidades, o enfermedades susceptibles de inspirar asco o disgusto (...); las que lleven consigo o usen a menores...; los que mendiguen simulando enfermedad (...); y los que se auto-provoquen enfermedades o deformaciones para estos fines (...)”.²⁹

El Código se ocupó también de dar algunas precisiones respecto al ejercicio del meretricio, que por esta época y durante varios años más fue una actividad relativamente reglamentada (en ámbitos donde se podía ejercer su control), ya que estaba tácitamente incluida dentro de las actividades de esparcimiento. Esta práctica recibió diversos niveles de atención de la dirigencia durante toda la época territorialiana

²⁶ Carrasco, *Código de Policía...*, Sección IX, artículos N° 470 a 477, 95-96.

²⁷ Carrasco, *Código de Policía...*, Sección X, artículos N° 478 y 479, 96.

²⁸ Carrasco, *Código de Policía...*, Sección IV, 90.

²⁹ Carrasco, *Código de Policía...*, Sección V, 91-92.

en el Chaco, y mereció erráticos intentos de supresión, ocultamiento, -o reglamentación en su defecto-, ya que por distintos motivos, el tema siempre suscitó controversia, o al menos, cierta incomodidad.

Prácticamente desde los inicios del siglo XX diversos cronistas y funcionarios que visitaron el Territorio dieron cuenta de la dimensión de esta problemática. Por ejemplo en su conocido informe, el inspector Niklison se había explayado al respecto:

“La prostitución en el Chaco hace tantos o mayores estragos que el alcohol, y no es necesario entrar en detalles para demostrarlo. Se conoce la clase de mujeres que la ejercen, y se sabe su forma de vida, con la negación más completa de los más elementales principios de higiene. Las enfermedades originadas en el contacto sexual están muy difundidas en el Chaco y Formosa, y la sífilis presenta aquí caracteres extremadamente graves, diseminada por la libre prostitución, e impuesta por la herencia. Difícilmente se encontrarán sujetos de cierta edad que no padezcan enfermedades venéreas (...)”.³⁰

Si bien como dijimos el Código dio algunas precisiones escritas en este sentido, en realidad no agregó mayores novedades respecto a las regulaciones hasta entonces conocidas. Es que era muy poco lo que podía hacerse para enmarcar legalmente a una lucrativa actividad cuyo regenteo fue disputado hasta por las propias autoridades encargadas de controlarla.

En este sentido, el articulado se concentró en las clásicas recomendaciones sanitarias, morales, y de control etario de las internas en las llamadas “Casas de Tolerancia”. Se dispuso entre otras cosas que dichas “Casas” no podrían establecerse a menos de dos cuadras de templos, plazas, teatros, escuela, o sitios de reunión de la juventud. No podrían distinguirse de ningún modo entre las edificaciones circundantes, ni anunciarse expresa o indirectamente. No podrían trabajar en ellas menores de dieciocho años, ni darse entrada a menores de veintidós, pero lo llamativo del caso, era la laxitud que mostraba para el otorgamiento de los permisos de concesión, ya que se estipulaba que los pedidos debían efectuarse con una antelación de ocho días solamente para que la policía autorice el funcionamiento de una “Casa” de este tipo.³¹

Durante las décadas siguientes el ejercicio de la prostitución en el Chaco iría adquiriendo formas un poco más organizadas y controladas, pero ello ocurrió obviamente en localidades que posibilitaban algún grado de seguimiento. Un crecimiento demográfico con altos índices de masculinidad,³² generalizaron el uso de estas “Casas” que se sostuvieron al amparo de una resignada aceptación pública; de la protección (o regenteo) de las autoridades locales, y de cierta inercia de costumbres

³⁰ Informe de Niklison, 133.

³¹ Carrasco, *Código de Policía...*, Sección VI, 92-93.

³² El cuerpo social del Chaco territorialiano tuvo entre otras características, altos índices de masculinidad. Por ejemplo, en 1914 había 133 hombres por cada 100 mujeres; en 1934, 131 hombres por cada 100 mujeres; y en 1947, 109 hombres por cada 100 mujeres. Si bien, como puede observarse, las proporciones tendieron a equilibrarse, el peso del género en una sociedad eminentemente rural es un elemento preponderante a la hora de evaluar el comportamiento y la inter-relación social de los grupos. Del mismo modo, cabe indicar también una alta proporción de *gente joven*; en 1914 el 50% de la población no llegaba a los veinte años, y para 1947 ese porcentaje se acentuaba, alcanzando al 54%. Datos obtenidos de: Maeder, (1997).

instaladas como consecuencia de la actividad de redes internacionales de Trata, que también llegaron a actuar en la Argentina.³³

El anacronismo de las normas ante las modificaciones socioeconómicas ocurridas en el Chaco

Ahora bien; qué efectos tuvieron específicamente en el Chaco estos minuciosos intentos de regulación del comportamiento público? Para responder a esta pregunta debemos recordar el año en que se pone en vigencia este Código (1908); lo que era el Chaco en esa época, y sobre todo, anunciar sus transformaciones precisamente a partir de entonces, ya que los cambios que se operan en el orden socio-económico no son nada desdeñables y permiten explicar en buena medida la pronta obsolescencia de una codificación que fue pensada para controlar a un cuerpo social que ya no sería el mismo desde ese momento.

Veamos entonces: En 1908 el Chaco se hallaba ocupado con población blanca y con algunas localidades consolidadas sólo en su sector oriental, especialmente a la vera de los grandes ríos del Este, en donde había comenzado la colonización a finales del siglo XIX. Tenía por el momento unos 21.157 habitantes según el censo realizado tres años antes, pero la mayor parte del Territorio se hallaba aún sin ocupación efectiva.

Es precisamente en ese año cuando se sanciona la ley 5559 llamada de “fomento de los Territorios Nacionales”, que en el caso del Chaco tendría sin duda una importancia decisiva. Por la misma se autorizaba la construcción de ramales ferroviarios troncales que atravesarían el Chaco hacia el suroeste y noroeste, y también la venta de la tierra fiscal circundante para amortizarlos.

El tendido de rieles comenzó en 1909 y para 1914 la obra estaba terminada. Simultáneamente una nueva campaña militar rastrilló el interior del Territorio sometiendo o reduciendo a los grupos indígenas que aún no se habían asimilado al dominio blanco, de modo tal que para 1915, la totalidad de la superficie del Territorio se hallaba ya bajo control del Estado. En el espacio ganado se producía simultáneamente un proceso de ocupación civil, y un conjunto de pueblos y parajes surgieron en los alrededores de las estaciones ferroviarias, espaciadas calculadamente cada cierto número de kilómetros. Para este último año la población ya llegaba a 46.274 habitantes.

La conquista del Chaco estaba así concluida; la misión del ejército terminada,³⁴ y la frontera agrícola sustancialmente ampliada. Solamente restaba dar un nuevo empuje a la colonización para consolidar el poblamiento, lo cual se concretaría de manera formal a partir del decreto presidencial del 11 de julio de 1921, por el cual se libraron más de un millón de hectáreas a este fin, creándose un conjunto colonias agrícolas en el centro y suroeste.

Un estímulo oficial incentivó la entrada de contingentes pobladores que ahora provinieron fundamentalmente de la Europa del Este. En esta nueva oleada arribaron

³³ Véase un tratamiento exhaustivo de este tema en el libro de Trochon (2006).

³⁴ Los regimientos con base de operaciones en el Chaco iniciaron su repliegue en 1917.

al Chaco unos 16.000 inmigrantes europeos entre 1923 y 1930, y unos 4.200 se agregarían más tarde, entre 1931 y 1936.³⁵

El éxito del cultivo algodonero que motivó en buena medida estos alicientes generaría un paisaje socio-económico muy particular en donde la afluencia humana atraída por las actividades inherentes, fue una constante. Los años transcurridos desde 1920 hasta 1934 cambiarían la fisonomía económica y demográfica del Chaco. De 60.500 habitantes se pasa a 214.000 en este período, y para 1936 se calculaban ya en 314.000, registrándose así el crecimiento poblacional más alto de todas las jurisdicciones argentinas en la época.

Durante los años en que se dio esta avanzada de ocupación del espacio interior, y en los que se produjo la transición del llamado ciclo *forestal*, al *algodonero*, el estado tuvo un papel muy activo en su diseño y puesta en práctica. Sin embargo, nada hizo prever que el “éxito” sería muy superior a lo esperado, y que las consecuencias del mismo terminarían desbordando las capacidades de contralor de instituciones y autoridades.

La afluencia humana que colmó las colonias recientemente creadas y la enorme masa de trabajadores temporarios que año tras año ingresó al Territorio para participar de las tareas vinculadas al cultivo y zafra algodonera, dejó totalmente rezagada la infraestructura, e impotentes a las entidades y funcionarios. “(...) la policía, la justicia, las cárceles, las escuelas, son de una perfecta inutilidad (...)”, había anticipado el diario “La voz del Chaco” unos años antes de este formidable auge.³⁶

Obviamente, ello motivará recurrentes deficiencias para atender las diversas necesidades de este creciente conjunto social. No hubo área en donde no se notara la ineficiencia o directamente la ausencia del estado como tutor de este proceso. Se lo había alentado, pero no se lograba asistirlo adecuadamente con los recursos humanos y materiales entonces asignados. De allí que precisamente durante el período de mayor apogeo económico del Chaco a causa del exitoso cultivo algodonero, fue cuando más se notaron las limitaciones del estado para sostenerse como conductor y garante de un proceso colonizador de carácter intensivo.

Varios fueron los intentos por adaptar la estructura estatal a los vertiginosos cambios que se sucedieron en el Chaco, pero escasos sus logros, y proporcionalmente crecientes las quejas de los territorianos. Las carencias se notaron particularmente en materia de seguridad y sanidad, en donde no se alcanzó a satisfacer las necesidades de una población que se multiplicaba año tras año.

Sólo la acción de las nacientes entidades y asociaciones civiles de ayuda mutua podrá subsanar en alguna medida estas deficiencias, dando origen así a un movimiento que contribuirá a hacer un poco menos requerida la presencia del estado, y consecuentemente también, menos necesaria la aplicación de códigos reguladores de tipo paternalista para asegurar la convivencia, las buenas costumbres y la integración.

Durante la época que ahora referimos, las fuerzas vivas locales fueron ganando un lógico protagonismo y madurez que no sólo hicieron anacrónico ya un ceñido tutelazgo, sino que se lo cuestionó cada vez más, imponiéndose la necesidad de

³⁵ No se consignan aquí los numerosos inmigrantes provenientes de países vecinos, que por lo general ejercieron actividades laborales complementarias a las de los europeos.

³⁶ Diario *La Voz del Chaco*, Resistencia-Chaco, 3 de enero de 1916: 3

generar cambios de fondo en el régimen político e institucional de los Territorios Nacionales.

En el caso específico del Chaco, su cuerpo social había cambiado radicalmente en un período relativamente breve, y Códigos como el descripto habían quedado vetustos apenas comenzada la década del veinte, al punto que era muy poco mencionado en las actuaciones policiales. Específicamente en materia de contravenciones se invocaban más bien ordenanzas municipales o disposiciones de Comisiones de Fomento, o simplemente, se aplicaban los reglamentos de las asociaciones mutualistas, cooperativas agrarias, o clubes deportivos para controlar, por ejemplo, los espectáculos de concurrencia masiva. Dichas entidades ganaron una considerable autonomía y respeto en esta época.

Ello desde luego no erradicó a los procedimientos de “criterio personal” que fueron tan comunes en las policías territorianas, pero esto mismo es lo que contribuyó también a añadir motivos para reclamar con mayor énfasis la necesidad de una reforma fundamental en el status político e institucional de estas jurisdicciones.

Estas ideas hallarían más predicamento durante la década del treinta, en la cual se sucedieron los debates públicos acerca de este tema, pero empezaría a concretarse en hechos recién a principios de la década del cincuenta, en la cual se dio paso a la provincialización de algunos de estos Territorios, iniciándose con ello una nueva etapa en la que sus habitantes estarían totalmente integrados a la nación, con plenitud de derechos y en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos.

Algunas consideraciones finales

Luego de sancionada la ley de organización institucional de los Territorios Nacionales en 1884, que ya contenía principios novedosos para asegurar la incorporación exitosa de estas jurisdicciones periféricas al estado nacional, se hizo sentir al poco tiempo la necesidad de complementar esta legislación con nuevos instrumentos que contemplaran las realidades particulares de quienes allí residirían.

Ello se efectivizó con la entrada en vigencia de Códigos que se utilizarían exclusivamente en estos Territorios, fundamentalmente para actuar en materia de contravenciones. Entre los más conocidos e invocados estuvieron el Código Rural para los Territorios Nacionales de 1894, y el Código de Policía de 1908.

En ambos casos se procuró dar respuestas a problemáticas comunes en estos alejados espacios de frontera, en donde sus pobladores se instalaron mayoritariamente en los ámbitos rurales, y en los que consecuentemente, no llegaba pronta y eficientemente la atención estatal.

Si bien en sus respectivas elaboraciones se tuvo cabal conciencia de la vulnerabilidad de los residentes territorianos ante problemas similares, las premisas que orientaron sus articulados se apoyaron en la naturalizada idea de que permanecerían por mucho tiempo en la situación de “minoridad” en que habían sido colocados por la ley 1532. El hecho mismo de que en la práctica hayan sido “ciudadanos nominales” durante el tiempo en que se mantuvo esta especial condición institucional explica en buena medida el tono paternalista y tutelar con el que fueron

redactados estos Códigos, a tal punto que en algunos pasajes queda la impresión de que estuvieron dirigidos a un público subalterno.

Y si bien el componente social de los Territorios Nacionales no estuvo inicialmente entre los más calificados debido a su falta de instrucción y/o manejo del idioma, pareciera que no se previó la vertiginosa evolución demográfica y socioeconómica que habrían de tener estos cuerpos en un muy breve período. De allí que a poco de entrar en vigencia estos Códigos quedaron prácticamente anacrónicos, ya que por los cambios operados, estos conjuntos sociales ya no fueron los mismos una vez avanzada la década del diez. Tengamos en cuenta además las importantes transformaciones políticas ocurridas en la Argentina en este mismo lapso.

De este modo, las pautas orientadoras de estas sociedades en formación quedaron prácticamente bajo el “direccionamiento” de entidades mutualistas que tuvieron cierta presencia en los espacios rurales, las cuales con métodos más eficaces, lograron facilitar rápidamente la inserción en el Medio, la interacción recíproca, y por supuesto, la integración de estos heterogéneos conjuntos. Ello se notó con especial claridad en uno de estos Territorios Nacionales, el Chaco, en donde fue posible apreciar la rápida evolución de un cuerpo social que en un brevísimo plazo pasó de estar desarticulado e inconexo, a constituirse en un conjunto con valores e intereses comunes, e incluso, con algunas pretensiones de autonomía.

Será precisamente esta nueva situación la que propiciará una creciente insistencia en el reclamo por la aplicación de modificaciones previstas en la ley 1532, que desde luego incluían la incorporación de estos ciudadanos con plenos derechos civiles y políticos a la nación organizada. Dichas demandas, sin embargo, hallarían resultados concretos a principios de la década del cincuenta, cuando se logró la provincialización de algunos de estos Territorios Nacionales.-

Referencias bibliográficas

- Borrini, H. (1987). La Colonización como Fundamento de la Organización Territorial del Chaco (1930-1953). *Cuaderno de Geohistoria Regional*, XIX.
- Beck, H. (2001). Inmigrantes Europeos en el Chaco. Transición del pluralismo al crisol. *Cuaderno de Geohistoria Regional*, XXXIX.
- Cordeu, E. y Siffredi, A. (1971). *De la Algarroba al Algodón. Movimientos Milenaristas del Chaco Argentino*. Buenos Aires: Juárez Editor.
- García, A. (1986). El Territorio Nacional del Chaco durante el Gobierno Radical (1916-1930). *Cuaderno de Geohistoria Regional*, XIV.
- Golpe, N. (1970). *Calvario y Muerte. Revisión Histórica Militar, Narraciones Fortineras 1917-1938*. Buenos Aires: Artes Gráficas Armada Argentina.
- Linares Quintana, S. (1937). *Derecho Público de los Territorios Nacionales, Argentino y Comparado*. Buenos Aires: S. edit.
- Lopez Piacentini, C. (1970). *Policia de Territorios. 1885-1970*. Resistencia-Chaco: Comisión Organizadora de Territorios.
- Maeder, E. (1997). *Historia del Chaco*. Colección Historia de Nuestras Provincias. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Mari, O. (1994). Inseguridad y Bandidaje en el Territorio Nacional del Chaco 1918-1940. *Cuaderno de Geohistoria Regional*, XXX.

- Mari, O. y Valenzuela, C. (2017). *Territorio Algodonero. Procesos de construcción de la identidad socio-productiva vinculados al algodón en el Chaco*. Buenos Aires: La Colmena.
- Martin, M. H. (1980). El Código Rural de los Territorios Nacionales (1894). *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, VIII, pp.165-196.
- Polich de Calvo, L. (1996). *Hombres y Mujeres que Hicieron Chaco*. Encarnación, Paraguay: Ed. Talleres Gráficos de Imprecop.
- Reyna, M. (1910). *Territorios Nacionales. Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables a los mismos*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.
- Trochon, Y. (2006). *Las Rutas de Eros. La trata de blancas en el atlántico sur. Argentina, Brasil y Uruguay (1880-1932)*. Montevideo: Ediciones Santillana.
- Schaller, E. (1986). La Colonización en el Territorio Nacional del Chaco en el período 1869-1921. *Cuaderno de Geohistoria Regional*, XII.

Fuentes

Inéditas

- Archivo Histórico de la provincia del Chaco (A.H.P.Ch). *El Chaco a Través de Memorias, Informes gubernativos y Datos estadísticos 1885-1938*.
- A.H.P.Ch. *Nómina, Período, Reseña de función desarrollada por los gobernadores del Chaco*, Rcia. 1972
- A.H.P.Ch. *Informes y Reportes varios elevados por la policía al gobernador del Chaco Alberto Castro*, 1944.
- A.H.P.Ch. Policía: Legajo I. *Antecedentes Instituciones Policiales 1910-1939*.
- Pagos y gastos varios 1910-1942.
- Denuncias, Informes, Sumarios, Comisiones 1918-1940.
- Movimiento de Personal 1916-1955.
- Partes Policiales 1918-1940.

Prensa

- Diario *La Voz del Chaco*. (Resistencia, Chaco) 1915-1941.
- Periódico *El Heraldo del Norte*. Edición especial del 27 de junio de 1925, N° 652, (Corrientes), 1925.

Publicaciones oficiales

- Código de Policía para los Territorios Nacionales de la República Argentina*. Buenos Aires, Imp. de Juan Alsina, 1908.
- Código Rural de los Territorios Nacionales*. Nueva edición con las modificaciones introducidas por las leyes de 16 de septiembre de 1910, y 28 de febrero de 1917. Buenos Aires, J. Lajouane & Cía Editores, 1922.
- Gendarmería Nacional. Secretaría de Guerra, *Revista de la Gendarmería nacional* N°0, Año 1, Bs. As., septiembre-octubre de 1963.
- Gobernación del territorio del Chaco. *Memorias presentadas al Ministerio del Interior por el gobernador del Territorio Nacional del Chaco, José Castells, años 1934-1935-1936*.
- Informe sobre la Reducción de Indios de Napalpi*. Elevado a la Dirección Nacional de Territorios por Enrique Lynch Arribálzaga, delegado del Ministerio del Interior. Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de la Policía, 1914.
- República Argentina. *Informe del Inspector del Departamento del Trabajo, José Elías Niklison*. En: Boletín del Departamento Nacional del Trabajo N° 32, 1915. 4-147.

República Argentina. Ministerio del Interior. *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República por el Dr. Juan Bialet Massé*. Buenos Aires, Imprenta de Adolfo Grau, 1904, T.I, Cap. II. 29-96.

Memorias de los gobernadores del Territorio Nacional del Chaco 1900-1905., Resistencia, IIGHI-Conicet.

Memorias del Territorio Nacional del Chaco 1885-1899., Resistencia, Instituto de Historia, Facultad de Humanidades, UNNE, 1985.

Ministerio del Interior. *Memorias presentadas al Ministerio del Interior. Gobernación del Chaco, 1919-1920.*

Cita sugerida:

Mari, O. (2018). El territorio nacional del Chaco: las regulaciones en materia de contravenciones y sus alcances durante la etapa colonizadora. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional* (5) 2, 22-44.