

La política municipal como ámbito de igualación ciudadana: los españoles en los espacios de poder local en el territorio nacional de la Pampa, Argentina (1884-1912)

Marisa Moroni

Escuela de Estudios Hispanoamericanos–CSIC, Sevilla

El propósito de este artículo es analizar algunos aspectos del complejo entramado de relaciones establecido en los espacios de poder municipal en el Territorio Nacional de la Pampa Central durante el proceso de consolidación de las fronteras interiores en Argentina, a fines del siglo XIX. Indagaremos en las prácticas y estrategias que desplegaron los inmigrantes españoles al interior de un espacio público en permanente ampliación para asegurar su inclusión en el juego político local no solo como electores, sino como partícipes directos del proceso de institucionalización.

La investigación se centrará en el Territorio Nacional de la Pampa, incorporado militarmente al conjunto nacional después del avance de la frontera interior y colonizado a partir de 1884, hasta la reforma electoral de 1912 que introdujo cambios significativos en el sistema de electivo nacional que afectaron las formas de representación a nivel territorial¹.

¹ Para el estudio de la evolución de las fronteras interiores en Argentina véase MANDRINI, R., “Las fronteras y la sociedad indígena en el ámbito pampeano”, en *Anuario IHES*, 1992, n. 7, pp. 23-24; CLEMENTI, H., *La frontera en América*. Buenos Aires: Leviatán, 1986-88; LEVAGGI, A., *Paz en la frontera*. Buenos Aires: UMSA, 2000; MAYO, C., “Vivir en la frontera: vida cotidiana en la frontera pampeana (1740-1870)”, en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*. 2003, Vol. 40, pp. 151-178.

1. Los Territorios en la Nación

Uno de los objetivos del proceso de consolidación del Estado nacional fue la apropiación de los recursos productivos “desaprovechados” de las tierras ocupadas por los indígenas, como respuesta a un modelo de desarrollo ideado por la elite liberal dirigente durante la segunda mitad del siglo XIX². Estos sectores apostaban por la incorporación de Argentina al mercado internacional mediante la implementación de una economía primaria exportadora capaz de abastecer de trigo y carne a la Europa industrializada. El éxito del proyecto estaba fuertemente condicionado por la disponibilidad de tierras fértiles y la capacidad de orientarlas rápidamente a la producción³.

El punto de partida para ampliar la capacidad productiva fue la extensión de la frontera hacia el este de la provincia de Buenos Aires, previa expropiación de las tierras que estaban en manos de los indígenas. A partir del año 1878, se sancionaron una serie de leyes nacionales y decretos presidenciales que autorizaban y legitimaban las incursiones militares con el objeto de reafirmar la soberanía en el territorio nacional⁴. Una vez resuelto el armazón legal, el ejército argentino encabezado por el general Julio Roca inició la operación definitiva de ampliación de las fronteras internas y anexó un total de quinientos mil kilómetros cuadrados de tierras.

El primer paso del proceso de organización y administración incluyó el repoblamiento y la puesta en producción mediante un acelerado y caótico reparto inicial de las tierras. La consecuencia inmediata fue el encarecimiento de la misma y la extensión arrendamiento precario de pequeñas posesiones, convertido en el régimen de tenencia durante la primera etapa de distribución de tierras. Seguidamente se avanzó en la apertura de caminos, la habilitación de mensajerías, el tendido de líneas férreas para comunicar la región con la zona portuaria, la fundación de pueblos y el establecimiento de entidades bancarias para financiar la producción de los agricultores.

Al tiempo que se encaminaba la gestión de los nuevos espacios, la población aumentaba a un ritmo acelerado, este crecimiento complicaba la marcha del proceso de institucionalización. Los parlamentarios debatían en el Congreso el tipo de sistema político a aplicar en los Territorios y especialmente el carácter de la distribución del poder. Algunos sectores apostaban por un férreo control estatal para evitar así la emergencia de líderes *caudillistas* a los que se responsabilizaba de la conflictiva trayectoria político-institucional

² HALE, C., “Ideas políticas y sociales en América Latina. 1870-1930”, en BETHELL, Leslie. *Historia de América Latina*. Barcelona: Crítica, 1991, vol. 8, pp. 1-64.

³ Los aspectos relacionados con el modelo agro-exportador en HALPERÍN DONGHI, T., *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1975 y del mismo autor *Proyecto y Construcción de una nación*. Venezuela: Biblioteca Ayacucho, 1980. Para la cuestión de reparto inicial de tierras en los Territorios, ZEBEIRO, B., “La utopía de la tierra en el Nuevo Sud: explotaciones agrícolas, trayectorias y estrategias productivas de los agricultores (1900-1930)”, en *Anuario IEHS*, 1991, n. 6, pp. 81-112; COLOMBATO, J., *Trillar era una fiesta. Poblamiento y puesta en producción de La Pampa territorialiana*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 1995; TERUEL, A., “El borde occidental del Chaco argentino: los intentos de integración al Estado-Nación en la segunda mitad del siglo XIX”, en GARCÍA JORDÁN, P. y SALA I VILA, N., *La nacionalización de la Amazonía*, Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 1998, pp. 155-175.

⁴ GADANO, J. E., *Territorios Nacionales. Estudio político-económico*. Buenos Aires: Abeledo, 1945 y BOTANA, N., *De la República posible a la República verdadera, (1880-1910)*. Buenos Aires: Biblioteca del Pensamiento argentino/ Ariel Historia, 1997.

de las provincias fundacionales. Otras propuestas abogaban por la descentralización municipal para que los territorianos fueran adquiriendo gradualmente las aptitudes “cívicas y morales” necesarias para acceder a un gobierno autónomo. Finalmente, se adoptó una combinación que incluía dos fases sucesivas, una caracterizada por la centralización del poder y la otra por una mayor apertura que terminaba con la obtención de la autonomía política.

En el año 1884, con el General Julio Roca en la presidencia se sancionó la ley 1532 conocida como *Ley de Territorios Nacionales*⁵. En ella se dividía a las regiones incorporadas en nueve gobernaciones: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Formosa, Chaco y Misiones. Contemplaba la división de los tres poderes siguiendo el sistema representativo federal que señalaba la Constitución Nacional. El poder ejecutivo estaba personificado en la figura de un gobernador designado por un término de tres años por el presidente de la Nación. El poder judicial estaba compuesto por los jueces letrados y por los jueces de paz. Éstos últimos poseían dos vías de acceso al cargo, en las localidades con menos de 1000 habitantes eran escogidos de una terna propuesta por el gobernador y aprobada por el ejecutivo nacional. En las localidades que superaban el millar de empadronados eran elegidos directamente por los vecinos y su mandato duraba dos años. En el caso del poder legislativo, se materializaba a través de una legislatura sólo cuando la población superaba los 30.000 habitantes. Los Concejos municipales se constituían en las localidades con más de 1000 habitantes tras la formalización de un padrón que se ordenaba cada dos años. Estaban integrados por cinco miembros de los cuales uno ejercitaba las funciones ejecutivas, la renovación se efectuaba por mitades cada año.

Hasta la segunda mitad del siglo XX, en Argentina existían dos realidades político-institucionales. Por un lado, las provincias donde los habitantes gozaban de los derechos inherentes a su condición de ciudadanos, y por otra parte, los Territorios Nacionales donde el ejercicio de los derechos políticos estaba limitado al ámbito municipal. La capacidad electoral de los territorianos quedaba condicionada única y exclusivamente por el lugar en que se habitaba, ya que un residente de estos espacios no podía votar en su Territorio, pero con sólo trasladarse e inscribirse en el padrón de una provincia o de la Capital federal, estaba habilitado para participar en cualquier elección a la que fuera convocado.

2. Algo más que electores

Con la sanción de la Constitución Nacional en 1853, se procuraba construir un sistema representativo que otorgara una nueva legitimidad capaz de garantizar las libertades propias de un régimen democrático. La “invención del ciudadano” y la apropiación de la idea de representación no fue una tarea sencilla, el uso de estos conceptos en los textos de la época no significaba que en el juego político de fines del siglo XIX los que votaban eran los ciudadanos o que las elecciones se asociaban con la representación⁶.

⁵ *Anales de Legislación Argentina*, 1881-1888, La Ley, Buenos Aires.

⁶ SÁBATO, H., “Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?”, en ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 107-142; TERNAVASIO, M., *Municipio y política: un vínculo*

Para construir y ampliar un régimen político de alcance nacional antes era preciso conciliar los valores de una sociedad liberal donde el progreso y la modernización eran el norte de los proyectos políticos, y un orden político conservador que mantenía el poder en manos de unos sectores dominantes que no estaban dispuestos a renunciar a viejos derechos adquiridos durante el proceso de formación del Estado. Esta problemática parecía zanjada en 1912 con la sanción de la ley electoral “Sáenz Peña”, que establecía la condición de ciudadano mediante la participación obligatoria, el voto secreto y el sufragio de lista incompleta para todos los hombres adultos nativos o naturalizados que “*residan en el territorio de las catorce provincias y la capital federal*”⁷.

En este intento por reformular la condición del ciudadano, los Territorios Nacionales quedaban nuevamente al margen de la legislación electoral. Esta apuesta por la modernización del sistema político argentino no contemplaba los derechos políticos de los habitantes de los espacios extra-provinciales, y demostraba que los legisladores no distinguían entre el derecho individual establecido en la forma republicana de gobierno con el derecho colectivo de los Territorios a incorporarse como entes políticos a las instituciones de la república⁸.

De acuerdo a las disposiciones constitucionales, los territorianos no estaban habilitados para ejercer sus derechos políticos en el orden nacional y en el local sus actuaciones estaban reguladas por una contradictoria ley orgánica que dejaba como escenario para la acción política a los concejos municipales y los juzgados de paz de las localidades que superaban los 1000 habitantes. El rápido crecimiento poblacional y la complejización del aparato productivo promovieron la aparición de nuevos actores sociales en la escena local que estaba atravesada por factores étnicos, sectoriales y corporativos que diferenciaron a los Territorios de las provincias. Los miembros de la sociedad pampeana, tanto nativos como extranjeros, se apropiaron de los intersticios que la Ley 1532 dejaba para resignificar el sentido y el alcance de la ciudadanía política según las necesidades e intereses locales. Siguiendo algunas trayectorias personales es posible reconocer que éstos actores políticos ocupaban múltiples espacios y al mismo tiempo, situación que les permitía acceder a diferentes formas de privilegio y de prestigio⁹.

El padrón municipal se ordenaba cada dos años a través de una comisión municipal compuesta por tres miembros encargados de convocar las elecciones, declarar la validez de la misma y nombrar las comisiones receptoras de votos. La legalidad de los comicios debía estar garantizada por la junta empadronadora, los miembros de mesa electoral y los escrutadores, por lo tanto su composición era uno de los momentos más importantes en el proceso electivo y a la vez uno de los más conflictivos. El desarrollo de las elecciones estaba signado por frecuentes irregularidades, como la omisión consciente o

conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920). Tesis de Maestría, Rosario: FLACSO, 1991.

⁷ La ley 8871 o “Ley Sáenz Peña” fue sancionada por el Congreso el 10 de febrero de 1912, promulgada por el presidente Roque Sáenz Peña tres días después; estableció en el país un nuevo régimen electoral mediante la adopción y aplicación del sufragio universal masculino secreto y obligatorio. En La Pampa las primeras elecciones bajo la nueva legislación se realizaron en las comunas de General Pico y en Santa Rosa en el año 1913.

⁸ FAVARO, O. y ARIAS BUCCIARELLI, M., “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años ‘30”, en *Entrepasados Revista de Historia*. 1995, n. 9, pp. 7-25.

⁹ DE SAINT MARTIN, M., “Reproducción o recomposición de las elites? Las elites administrativas, económicas y políticas en Francia”, en *Anuario del IEHS*, n. 16, 2001, pp. 59-72.

involuntaria de votantes en el padrón, la impugnación del proceso electivo, o los desacuerdos a la hora de efectuar el escrutinio final donde cada sector reclamaba la mayoría.

La ley 1532 establecía que los candidatos a ocupar las instituciones locales debían ser ciudadanos argentinos, mayores de edad, domiciliarse en la sección en la que cumpliría funciones y por último, precisaba que el futuro agente estatal debía dominar unos conocimientos básicos de lectura y escritura. Este último requisito no era una cuestión menor si consideramos que según el Segundo Censo Nacional del año 1895, en la Pampa existía una tasa de analfabetismo que alcanzaba el 68%. Si a estos datos sumamos el requisito de la ciudadanía se reducía considerablemente en número de los posibles candidatos para formar parte de la burocracia local y aumentaba la participación de aquellos que no estaban incluidos entre los “legalmente” aptos para hacerlo, como el caso de los extranjeros.

En el contexto territorial, los inmigrantes perciben rápidamente que pueden transformar su condición de habitantes de una sociedad “de frontera” en un arma de negociación y en una excelente oportunidad para ascender social y económicamente, reforzando redes relacionales que involucraban terratenientes y comerciantes locales y de la Capital federal. Eran tiempos de estrategias, de forjar relaciones para ingresar lentamente en los ámbitos de poder mediante juegos de alianzas con los sectores dominantes formados por terratenientes nativos. En estos procedimientos inclusivos no faltaban mediaciones familiares, comerciales y las establecidas por los miembros de las distintas colectividades que no solo se agrupaban con fines solidarios, recreativos y culturales, sino que también tuvieron claras intenciones políticas. Por un lado, intentaban responder rápidamente a las necesidades propias de una sociedad en formación y por otra parte, trataban de medir fuerzas en un juego de intereses donde cada sector intentaba imponer “su hombre” al frente de los espacios de poder local.

“En la Pampa los inmigrantes transoceánicos representaban alrededor del 30% de la población y los españoles ocuparán el 90% de los que llegaban. Estos sectores se ubicaron en los resortes más dinámicos de la nueva sociedad, desde pequeños comerciantes, empleados y dependientes a peones y jornaleros. La importancia que asumió el contingente extranjero no solo se debía a su aspecto cuantitativo, sino también por el espacio que ocuparon en el entramado político y social pampeano, por el tipo de organización que adoptaron y por la participación en el gobierno local.¹⁰ Su presencia en la política local provocaba el rechazo de los sectores identificados como nacionales que exigían a las autoridades nacionales la eliminación de elementos foráneos que solo buscaban el enriquecimiento personal.¹¹ A pesar de ello, no faltaban los sectores nacionales que, en el contexto de una política nacional de fomento inmigratorio, abogaban por facilitarles la adaptación al medio nacional a través de los órganos de gobierno municipal, cuando aún quedaban por definir los derechos políticos de los habitantes territoriales. En 1892, el presidente electo expresaba:

¹⁰ ARMUS, D., *Mundo Urbano y cultura popular*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1990.

¹¹ AHP (Archivo Histórico Provincial), Diario *La Capital*, 10 de marzo de 1901.

Poseedores somos de Territorios nacionales que reclaman el trabajo del hombre, debemos estimular la inmigración, ofreciendo a los inmigrantes todos los medios de facilitar su arraigo en la República, y uno de los medios concurrentes a este fin, considero que sería facilitarles la adquisición de la ciudadanía”¹².

Un inmigrante radicado en el Territorio podía elegir autoridades municipales, aunque en la práctica no podía ser elegido, esta disposición se quebrantaba habitualmente como consecuencia de las precarias condiciones jurídico- legales existentes y al escaso control nacional para asegurar el cumplimiento de legislación territorial. En la sociedad territorial no existía una elite dirigente ya establecida y organizada que con su poder intentara frenar la injerencia de los inmigrantes en los espacios de poder, como sucedió en otros espacios nacionales, sino que fue al contrario, el surgimiento de una elite local se fue conformando con los extranjeros, que no solo participaron como electores sino como elegidos¹³. En este contexto, era sencillo integrarse en la política local los mismos nombres se repetían dentro de la burocracia local y formaban facciones que rivalizaban por el control del municipio que actuaba como una plataforma para insertarse en otros ámbitos, especialmente en el económico.

Los españoles a diferencia de los italianos, la otra colectividad mayoritaria, se radicaban en los incipientes núcleos urbanos y estaban vinculados al comercio, ya fuera como propietarios o dependientes, su participación en la vida política y los vínculos que podían establecer con los demás miembros de la sociedad territorial estaban facilitados por las características de su asentamiento. Estas condiciones “urbanas” de los españoles les otorgaba un papel importante a la hora de relacionarse con los demás sectores, como dijimos la mayoría eran comerciantes o profesionales y podían controlar parte del mercado local a través de subsidios, servicios, y créditos que otorgaban a través de los almacenes de ramos generales y así reforzaban una base de poder para reclutar adherentes. De esta forma, los miembros de la colectividad española tuvieron un amplio margen de acción que se traducía en votos, tanto de sus paisanos como de los nativos¹⁴.

El acto comicial se convertía en una movilización de facciones que pugnaban por el dominio de unos sobre otros, antes que en un acto individual en el que se ejercitaba el único derecho que igualaba a los territorianos con el resto de los argentinos. Los que percibían la política como un espacio asimétrico y desigual eran los argentinos residentes en los Territorios, puesto que estaban excluidos de participar en la vida política nacional y solo eran portadores de derechos civiles y políticos en el nivel municipal. Resultaba paradójico que los provincianos que optaban trasladarse a un espacio extra-provincial

¹² CARRANZA, N., *Oratoria Argentina. Recopilación cronológica de las proclamas, discursos, manifiestos y documentos importantes que llegaron a la historia de su patria. Argentinos célebres, desde el año 1810 hasta 1914*. La Plata: Sesé y Larrañaga, 1905, p. 305.

¹³ MEGÍAS, A., “Los modos de hacer política en Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX. Rosario, escenario y protagonistas”, en *Estudios Sociales*. Santa Fé, 1992, n. 3, pp. 107-130.

¹⁴ Uno de estos casos fue el de los hermanos Torroba que hacia 1897 comienzan su actividad comercial con un almacén de ramos generales, mas adelante diversifican sus actividades y se dedican a la compra de tierras. A medida que aumentaba su poder económico en la región los encontramos inmersos en varias iniciativas políticas, entre las que destacamos la reelección del juez letrado del Territorio y la organización de un grupo político denominado “Comité del Comercio”.

perdían automáticamente su condición de ciudadanos políticos y pasaban a tener el mismo trato que los inmigrantes, en este sentido eran extranjeros en su país. La peculiaridad de la participación de los inmigrantes en el espacio público territorial estaba dada por eran los extranjeros los que estaban en igualdad de condiciones con respecto a los argentinos que habitan el Territorio y porque participan activamente en el gobierno de los espacios extra-provinciales, más allá de las exigencias de la naturalización.

Tanto nativos como extranjeros rivalizaban por el poder en idénticas condiciones e intentaban captar el único espacio político donde podían decidir, elegir y ser elegidos. Un destacado jurista advertía la inconveniencia del sistema político para los Territorios y reclamaba su revisión puesto que:

“El defecto fundamental [...] ha sido el de no reconocer los derechos políticos inalienables que corresponden a los ciudadanos de Territorios [...] grave error es considerar que en el orden nacional, los derechos políticos solo pueden ser ejercidos dentro del ente político autónomo, provincia”¹⁵.

Al interior de la sociedad civil territorial funcionaban una serie de mecanismos de interacción y competencia entre los aspirantes al espacio político municipal, en los que se distinguen individuos vinculados mediante intereses económicos (especialmente comerciales), étnicos y políticos. Entre estos últimos estaban los que integraban la clientela del gobernador, que les aseguraba protección y respaldo en los momentos en que su habilitación política aparecía cuestionada. Un ejemplo de este tipo de defensa, fue la que realizó el gobernador González en 1903, para respaldar la gestión de un miembro de su administración en la localidad de General Acha. Los denunciantes referían que el agente no poseía los requisitos de ciudadanía para acceder a un cargo público. Aunque, desde el principio, esta denuncia poseía una motivación económica, más que una preocupación por el cumplimiento de la legislación vigente. Los supuestos afectados eran dos reconocidos comerciantes de la zona que competían en el mismo rubro con el agente cuestionado, todos ellos de origen español. La denuncia se presentaba al juez letrado del Territorio antes que al gobernador que había avalado la designación de funcionario. El letrado, vinculado políticamente al ejecutivo territorial, comunicaba en un breve despacho que se declaraba *“incompetente no debiendo los jueces letrados hacer declaraciones generales y menos sobre las condiciones de elegibilidad [...] sino a limitarse a resolución de causas concretas que ante ellos se lleven”¹⁶*. Tras este revés judicial, el gobernador sale fortalecido y en una medida oficial ratifica a José Azcueta y en el mismo documento remarcaba que *“cualquier cuestionamiento referido a las calidades étnicas del involucrado carecía de fundamento”¹⁷*.

Los comerciantes no quedaban satisfechos y unos meses más tarde, deciden elevar sus reclamos a las autoridades nacionales, aunque esta vez lo hacían con los resultados de una investigación realizada por su cuenta en la que confirmaban que un año antes Azcueta había presentado una papeleta de enrolamiento como justificativo de la ciudadanía argentina, y de acuerdo a la Constitución nacional esta documentación no acreditaba la

¹⁵ GADANO, J. E., *Op. Cit.*, p. 15.

¹⁶ AHP, Diario *La Capital*, 27 de mayo de 1903.

¹⁷ AHP, Diario *La Capital*, 26 de septiembre de 1903.

nacionalidad, pues ésta solo admite la partida de nacimiento o la carta de naturalización y los únicos que podían otorgarla eran los jueces federales.

El empeño de los hermanos Pérez para desvincular a su compatriota de la política municipal, no terminaba aquí, ya que unos meses mas tarde presentaban una partida de matrimonio en la que Azcueta se declaraba ciudadano español. Esta era una prueba contundente que las autoridades nacionales no pudieron desconocer y la consideraron motivo suficiente para exigir una réplica a la Gobernación. En esta oportunidad, la conducta oscilante del agente a la hora de declarar su condición ciudadana, benefició a los comerciantes que obligaron al gobernador a rectificar el apoyo incondicional manifestado anteriormente al español. En el informe presentado al ministro del Interior el gobernador justificaba su actuación inicial y explicaba:

“[...] Anteriormente sostuve que debía desestimar la denuncia contra este señor, creo deber prevenir a usted ignoraba que el señor Azcueta no fuera argentino [...] si Azcueta pretende ser argentino debe justificar con su partida de nacimiento o carta de naturalización. En conclusión para esta gobernación, el señor Azcueta no ha sido justificado en forma hallarse en condiciones legales para desempeñar el cargo de juez de paz”¹⁸.

La pertenencia étnica de los actores sociales involucrados en el proceso de institucionalización no debe perderse de vista a la hora de evaluar las denuncias presentadas contra los agentes estatales, aunque tampoco debemos descartar que el punto de discordia podría estar en las relaciones económicas y de poder que establecían sus integrantes antes que en el impedimento legal de la ciudadanía.

Esta etapa de formación de los espacios de poder municipal coincidió con la constitución de las asociaciones étnicas las que se autodenominaban apolíticas y dedicadas únicamente a fines recreativos, mutuales y sociales. En la práctica la relación entre la dirigencia de las asociaciones étnicas y las facciones políticas permitieron a los inmigrantes participar activamente en los espacios de poder municipal. La injerencia de los españoles en la administración local originaba desconfianza porque aumentaba su capacidad de maniobra ante los sectores sociales, pues el poder de decisión en el nivel municipal sumado a los recursos de todo tipo que otorgaba la pertenencia a la asociación étnica favorecía la movilización de los asociados y de quienes no lo estaban. Como ocurrió en la convocatoria a asambleas populares para peticionar al ministerio de Justicia nacional la reelección del juez letrado del Territorio. En la presidencia y vice-presidencia de la comisión estaban dos reconocidos miembros la comunidad española que habían integrado el gobierno municipal de General Acha, José María Córdoba y Juan Imaz, el representante de Santa Rosa era Francisco Torroba, propietario de uno de los almacenes de ramos generales mas importantes del Territorio¹⁹.

La permanente escasez de recursos que padecía el Estado (especialmente desde 1890) y la imposibilidad de contener el crecimiento del Territorio, obligó a impulsar iniciativas privadas para enfrentar el día a día. La consecuencia inmediata fue un aumento

¹⁸ AHP, Informes de Gobernación, 1903.

¹⁹ AHP, Diario *La Capital*, 1 de septiembre se 1901.

de la conexión entre los miembros de la sociedad española y los del gobierno municipal para tomar decisiones de interés general, como la educación, la atención de los servicios sanitarios, la recogida de menores, y la recreación. Al mismo tiempo los españoles que detentaban los cargos más importantes dentro de la asociación étnica, aparecían vinculados invariablemente a la política comunal, por lo tanto la influencia y prestigio de estos actores sociales en el desarrollo y progreso del Territorio fue primordial.

En la primera comisión de la asociación española de la localidad de Santa Rosa en el año 1894, los cargos directivos fueron ocupados por Miguel Otegui, Manuel García, Martín Oharriz, Pedro Llorens, Antonio Galarreta, Antonio Salas y José Cuadrado. Si cruzamos esta información con la que proporcionan las actas de las elecciones municipales de la localidad, advertimos que todos ellos aparecen vinculados a la política local, como concejales y especialmente en el cargo de jueces de paz. Este último puesto público otorgaba la posibilidad de autorizar la apertura y cierre de comercios, la aprobación de impuestos y multas o la elaboración de reglamentos de justicia y policía que eran atribuciones deseables para cualquier sector social, que intentaba capitalizar el poder en espacio que carecía de los controles estatales previstos en la propia ley que los creaba.

Otro dato que nos confirman las actas oficiales es la permanencia en el cargo por más de un período y la repetición de nombres, por ejemplo José Galarreta y Manuel García fueron reelegidos en la comisión municipal de Santa Rosa y al mismo tiempo continuaron en la directiva de la sociedad española²⁰.

En General Acha los miembros de la asociación española se vinculaban con los gobernantes y al proceso de institucionalización, a través de estrategias como la concesión de la presidencia y vice-presidencia a “título honorífico” a los argentinos que detentaban el poder local, como en el caso del gobernador Juan Ayala que la presidió durante sus primeros años. En el año 1886, Ayala decide convocar a algunos miembros de la asociación que presidía para formar la comisión redactora de los reglamentos de funcionamiento de la administración pública y de la policía urbana y rural²¹. Esta era una de las vías utilizadas para gestar un espacio con representación propia y a la vez una forma rápida de dar respuesta a las dificultades de un inacabado proceso de construcción estatal. Una vez que la sociedad española aparece como un grupo con características homogéneas comienza a percibirse un distanciamiento social que les permite exigir la legitimidad de la representación y es en este momento cuando comienzan a presionar para conseguir la renuncia de determinados funcionarios o el nombramiento de otros.

Para advertir el nivel de representación de la colectividad española durante la primera etapa de organización política territorial, basta con revisar la nómina de socios de la Asociación de Socorros Mutuos de General Acha del año 1890²². En ese mismo año los resultados de las elecciones municipales arrojan una mayoría de origen español, las actas comiciales indican que habían votado 73 personas, y entre los concejales electos estaban José María Córdoba, Juan Sansinanea, Juan Imaz, y el presidente del consejo municipal, Juan Arrizabalaga, de estos cuatro integrantes de la asociación dos detentaban cargos directivos. El único no español de la corporación fue Manuel Vieira y el juez de paz. Un

²⁰ AHP, Fondo Municipalidades y Comisiones de Fomento, 18 septiembre 1896.

²¹ AHP, Fondo Gobierno, Caja 1, 1872-1886 y Fondo Gobierno, Caja 5, 1890-1891.

²² AHP, Fondo Gobierno, Caja 5, 1890-1891.

año antes Sansinanea e Imaz fueron los encargados de confeccionar el padrón municipal para las elecciones en las que finalmente resultaron electos²³.

3. Conclusiones

Una vez finalizada la campaña militar encargada de expropiar las tierras antes ocupadas por los indígenas, comenzó la etapa del repoblamiento y la puesta en producción de las mismas. En 1884, se elaboró el armazón legal para gestionar el gobierno de los nuevos espacios denominados Territorios Nacionales. A partir de este momento, el debate político giraba entorno al tipo de distribución del poder que regiría la relación Estado-Territorios.

Después de la unificación territorial, en el país quedaron dibujadas dos realidades político-institucionales. Por un lado, estaban las provincias donde los habitantes gozaban de los derechos inherentes a su condición de ciudadanos, y por otra parte, los Territorios Nacionales donde el ejercicio de los derechos políticos estaba limitado al ámbito municipal.

La capacidad electoral de los territorianos estaba condicionada por el lugar de residencia, puesto que si se inscribía en el padrón de una provincia o de la Capital federal, podía participar en cualquier elección a la que fuera convocado.

El repoblamiento del espacio pampeano fue el resultado de la llegada de migrantes internos y externos, entre éstos últimos predominaban los arribos procedentes de España que se radicaban en las zonas urbanas a diferencia de los italianos que fueron el segundo contingente más numeroso. El rápido crecimiento poblacional y la complejización del aparato productivo promovieron la aparición de nuevos actores sociales en la escena política local donde los inmigrantes cumplieron un papel fundamental en la resignificación del sentido y el alcance de la ciudadanía política en la nueva sociedad.

Los inmigrantes perciben que pueden transformar su condición de territorianos en un arma de negociación para ascender social y económicamente ayudados por las redes de relaciones que establecían en el gobierno comunal, y a pesar del rechazo que generaba su presencia para algunos sectores denominados “nacionales”.

Esta etapa de formación de los espacios de poder municipal coincidió con la creación de las sociedades mutuales españolas en General Acha y Santa Rosa. En la práctica la relación entre la dirigencia de éstas asociaciones y las facciones políticas permitieron la injerencia de los españoles en la administración local, de esta forma, aumentaba su capacidad de maniobra para movilizar asociados y a quienes no lo eran. Al poder de decisión en el nivel municipal sumaban los recursos y relaciones que otorgaba la pertenencia a la asociación étnica, confirmándolos como las personas capaces de conseguir y distribuir todo tipo de favores, provenientes de la política o de la sociedad civil.

La ausencia de una elite dirigente territorial lo suficientemente organizada para frenar la inclusión de los españoles en la política municipal no solo posibilitaba la participación de los inmigrantes como electores, sino como elegidos. Estas características del juego político, hacían que los nativos lo percibieran como un espacio asimétrico y desigual que los apartaba de la vida política nacional. En el nivel municipal los dejaba en las mismas condiciones que los inmigrantes. De esta forma, los pampeanos no solo enfrentaban una distribución económica desigual con respecto a sus compatriotas que

²³ AHP, Fondo Municipalidades y Comisiones de Fomento, General Acha, 1 de junio de 1890.

habitaban en las provincias, además soportaban la inhabilitación para ejercer el derecho constitucional a elegir representantes nacionales y en el plano municipal poseían idénticas posibilidades para participar y decidir en el gobierno municipal que los extranjeros.

Bibliografía

- ARMUS, Diego: *Mundo Urbano y cultura popular*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1990.
- BOTANA, Natalio: *De la República posible a la República verdadera, (1880-1910)*. Buenos Aires: Biblioteca del Pensamiento argentino/ Ariel Historia, 1997.
- CARRANZA, Neptalí: *Oratoria Argentina. Recopilación cronológica de las proclamas, discursos, manifiestos y documentos importantes que llegaron a la historia de su patria. Argentinos célebres, desde el año 1810 hasta 1914*. La Plata: Sesé y Larrañaga, 1905.
- CLEMENTI, Hebe: *La frontera en América*. Buenos Aires: Leviatán, 1986-88.
- COLOMBATO, Julio. *Trillar era una fiesta. Poblamiento y puesta en producción de La Pampa territorialiana*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 1995.
- DE SAINT MARTIN, Monique: “Reproducción o recomposición de las elites? Las elites administrativas, económicas y políticas en Francia”, en: *Anuario del IEHS*, n. 16, 2001, pp. 59-72.
- FAVARO, Orienta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario: “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años ‘30”, en: *Entre pasados Revista de Historia*. 1995, n. 9, pp. 7-25.
- GADANO, José Enrique: *Territorios Nacionales. Estudio político-económico*. Buenos Aires: Abeledo, 1945.
- HALE, Charles: Ideas políticas y sociales en América Latina. 1870-1930”. En BETHELL, Leslie. *Historia de América Latina*. Barcelona: Crítica, 1991.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio: *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid. Alianza, 1975.
- , *Proyecto y Construcción de una nación*. Venezuela: Biblioteca Ayacucho, 1980.
- LEVAGGI, Abelardo: *Paz en la frontera*. Buenos Aires: UMSA, 2000.
- MANDRINI, Raúl: “Las fronteras y la sociedad indígena en el ámbito pampeano”, en: *Anuario IHES*, 1992.
- MAYO, Carlos: “Vivir en la frontera: vida cotidiana en la frontera pampeana (1740-1870)”, en: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*. 2003, pp. 151-178.
- MEGÍAS, Alicia: “Los modos de hacer política en Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX. Rosario, escenario y protagonistas”, en: *Estudios Sociales*. Santa Fé, 1992, n. 3, pp. 107-130.
- SÁBATO, Hilda: “Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?”, en: ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 107-142.
- TERNAVASIO, Marcela: Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920). Tesis de Maestría, Rosario: FLACSO, 1991.
- TERUEL, Ana: “El borde occidental del Chaco argentino: los intentos de integración al Estado-Nación en la segunda mitad del siglo XIX”, en GARCÍA JORDÁN, Pilar y SALA I VILA,

Nuria (coord.). *La nacionalización de la Amazonía*, Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 1998, pp. 155-175.

ZEBEIRO, Blanca: “La utopía de la tierra en el Nuevo Sud: explotaciones agrícolas, trayectorias y estrategias productivas de los agricultores (1900-1930)”, en: *Anuario IEHS*, 1991, n. 6, pp. 81-112.