

El delicado equilibrio entre la ley y el orden en la etapa de nacionalización de los territorios de frontera. El Territorio Nacional de la Pampa, Argentina

Marisa MORONI

Escuela de Estudios Hispanoamericanos-CSIC
Departamento de Historia Contemporánea de América
moroni@eehaa.csic.es

Recibido: 2 de febrero de 2005

Aceptado: 30 de julio de 2005

RESUMEN

Después de la ofensiva militar en las tierras indígenas surgieron entre las provincias argentinas y el «Desierto» estados intermedios denominados Territorios Nacionales. Un improvisado proceso de institucionalización y la precaria infraestructura estatal no garantizaban la vida y la propiedad de quienes llegaban atraídos por las supuestas ventajas de ascenso socio-económico. En este trabajo se analiza el caso del Territorio Nacional de la Pampa y especialmente el tema de la administración de la justicia menor, por ser uno de los ámbitos desde donde se intentó organizar y mantener la ley y el orden en una sociedad con características fronterizas.

Palabras clave: Argentina, frontera, Territorios Nacionales, ley, orden, justicia de paz.

The Delicate Equilibrium between Law and Order during the Nationalization of the Frontiers territories. The Territorio Nacional of La Pampa, Argentina

ABSTRACT

Following the Argentine army offensive aiming to expand the productive edge in the aborigine lands, regions called Territorios Nacionales emerged between the province and the «Desert». An improvised institutionalization process and the poor infrastructures of the State did not guarantee the life and property of those people that arrived to these lands attracted for the expected advantages of a socio-economic growth. The case of the Territorio Nacional of La Pampa and the administration of minor justice in it are studied in this work. The later was one of the legal spaces that attempted to organize the law and order in a society having frontier features.

Key words: Argentina, frontier, Territorios Nacionales, law, order, justice of peace.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La (des) organización de la justicia menor en los Territorios Nacionales. 3. El personal judicial: elección, nombramiento y propuesta. 4. De las condiciones y formación del agente legal. 5. Justicia de paz ... Justicia de guerra: la prensa local como instrumento de denuncia. 6. Consideraciones finales. 7. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

La expansión de las fronteras interiores en Argentina debe entenderse dentro del proceso general de construcción del Estado nacional. El resultado de la operación militar que expropió las tierras ocupadas por los indígenas, concluida en 1884, dejó como saldo la conformación de enormes extensiones de terrenos baldíos aptos para iniciar su repoblamiento y puesta en producción¹.

La nacionalización de los territorios de frontera conllevó el exterminio y/o desarraigo a otras regiones de menor capacidad productiva de los pobladores originarios. En su lugar el Estado promovió la llegada de inmigrantes blancos, preferentemente anglosajones a un espacio con un supuesto potencial productivo por descubrir, cuya explotación permitiría a Argentina alcanzar un lugar privilegiado junto a las naciones civilizadas del mundo².

Los estados intermedios que comenzaron a surgir entre las provincias y el «Desierto» quedaron subordinados a la jurisdicción nacional bajo la denominación oficial de Territorios Nacionales³. El estatus jurídico-legal que rigió en estos espacios estaba caracterizado por un importante nivel de improvisación y ambigüedad que afectó su administración y gestión.

La Constitución nacional aseguraba los principios de estabilidad y seguridad jurídica a todos los habitantes argentinos aunque, para los que decidían emigrar a los Territorios Nacionales no existía más que un orden legal provisional sujeto a variables de crecimiento económico y demográfico. Sus habitantes recibieron un trato diferencial, claramente discriminatorio, en el que la ausencia de una infraestructura estatal no alcanzaba para garantizar la vida y la propiedad de quienes llegaban atraídos por las supuestas ventajas de ascenso socioeconómico.

El propósito de este artículo es analizar algunos aspectos de la administración de justicia en la etapa de formación de la sociedad pampeana, (Territorio Nacional de la Pampa), durante la última década del siglo XIX y primera del XX. Por ser la justicia uno de los ámbitos institucionales desde donde se intentó organizar, garantizar y mantener la ley y el orden en una sociedad «nueva» con características fronterizas que perduraron más allá de las intenciones de la dirigencia nacional.

2. LA (DES) ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA MENOR EN LOS TERRITORIOS NACIONALES

Para efectivizar la presencia del Estado nacional en los Territorios era preciso contar con una maquinaria burocrática capaz de encaminar el proceso de institucionalización. Se iniciaba así un período destinado a poner en práctica los proyectos que años antes había ideado la dirigencia nacional y a evaluar las dificultades que

¹ CLEMENTI, 1985.

² HALPERIN, 1980.

³ OSZLAK, 1985, p. 134.

este proceso acarreaba. Muy pronto, la realidad comenzó a reflejar la tensión que existía entre la teoría y la práctica. La tarea no resultaba sencilla. El primer impedimento fue la distancia que separaba los Territorios del centro político nacional; a lo que se sumaba la dificultad de mantener una plantilla de funcionarios estables. En la Cámara de Diputados, los encargados de informar acerca de los progresos de la institucionalización explicaban que:

[...] en ellos no existen funcionarios que administren la justicia, ni autoridades vecinales que cuiden del adelanto y bienestar de la comuna, ni oficinas que registren los actos mas trascendentales de la vida, el nacimiento, el matrimonio y la muerte⁴.

La definición de los derechos y las obligaciones de autoridades y habitantes, así como los rasgos esenciales de la organización administrativa local fueron incluidos en un proyecto de ley tratado en el parlamento nacional en septiembre de 1884. En este borrador se intentaba organizar la gestión de los diferentes ámbitos gubernamentales en los Territorios⁵. Regular los aspectos referidos a la designación de los agentes estatales, la duración, las condiciones y procedimientos a seguir al frente de las dependencias públicas para incorporar a éstos espacios «*en el sistema constitucional [...] en la vida nacional con su autonomía, su soberanía local, su gobierno propio, su constitución y leyes especiales*»⁶. Finalmente, el proyecto fue presentado ante el Congreso por el miembro informante de la comisión el Dr. Ramón Cárcano, y convertido en la ley «De Territorios» n.º 1532 en octubre de ese mismo año⁷.

Aún no había terminado de distribuirse la ley y los parlamentarios nacionales ya planteaban las primeras objeciones, el punto de tensión de la misma estaba en el tipo de distribución del poder entre el Estado nacional y los Territorios. Desde algunos sectores se presagiaba un rotundo fracaso de la legislación debido al exagerado centralismo y dependencia en los cargos de máxima jerarquía, en contraposición con la autonomía que gozaban las autoridades municipales y, especialmente, el juez de paz. En el mes mayo de 1893 el presidente Luis Sáenz Peña afirmaba:

[...] la reforma de la ley constitutiva de los territorios nacionales se impone. No pocas de las dificultades administrativas, que en más de una ocasión han sido un obstáculo serio al crecimiento y prosperidad de los territorios nacionales, tienen su origen en la falta de previsión de las leyes vigentes⁸.

Por otra parte, algunos dirigentes reforzaban la idea de los Territorios como «escuelas de democracia» en las que se debía forjar el futuro nacional. Por tanto,

⁴ BOTANA, 1997, pp. 212-213.

⁵ Para el estudio de otros espacios territoriales véase FAVARO y ARIAS, 1995, pp. 7-25; TERUEL, 1998, pp. 155-175; LOIS, 1999; ARGERI, 1999, pp. 217-235.

⁶ BOTANA, 1997, p. 214.

⁷ El tema de la ley 1532 se ha tratado en la ponencia «Organización, Administración y Gobierno del Territorio Nacional de La Pampa. Las dificultades de aplicación de la ley 1.532, (1884-1914)», en las *VIII Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia*. Salta, septiembre de 2001.

⁸ MABRAGAÑA, 1910, p. 157.

había que facilitar el aprendizaje cívico de sus habitantes para completar su camino a la autonomía y así ahorrarles el penoso esfuerzo por el que habían atravesado sus compatriotas de las provincias⁹.

La ley 1532 otorgaba al juez de paz una función clave en el proceso de repoblamiento territorial, debía atender y entender en los asuntos vinculados a la ley y el orden de los incipientes poblados. Para ello contaba con las disposiciones de la propia ley, con algunos códigos rurales provinciales y, fundamentalmente, con una profusa relación de resoluciones ministeriales y decretos del gobernador territorial, elaborados a medida que la situación lo exigía. En el Territorio de la Pampa, los elementos para interpretar y resolver las problemáticas judiciales se complementaban con una serie de reglamentos *sui generis* redactados por los propios agentes legales o por los vecinos que poseían una mínima formación. De esta forma, la administración de justicia menor estaba atravesada por una verdadera batería de instrucciones que se superponían y contradecían entre sí complicando la labor del propio juez, que en la mayoría de los casos apenas sabía leer y escribir.

El mantenimiento del orden legal en el Territorio se enredó aún más cuando el primer gobernador Juan Ayala, tomó posesión de su cargo y decidió reinterpretar el sentido de la función judicial. Para ello, designó una nueva figura en el entramado de la burocracia territorial: el *juez de policía*. Este funcionario, a medio camino entre el juez de paz y el policía, se ocupaba de los asuntos contenciosos sobre derechos y contravenciones en los casos cuyo monto no superaba los 100 pesos (moneda nacional); entendía tanto en el campo de la ley como en el del orden y sus competencias no estaban suficientemente claras ya que su creación respondía a una iniciativa del gobernador. El decreto de creación del juez de policía estaba acompañado por una circular en la que el mandatario nombraba una comisión compuesta por algunos comerciantes de la localidad de General Acha, la capital territorial en ese momento, para redactar un instructivo bajo el nombre *Reglamento de Policía Urbana y Rural* para ser utilizado por los nuevos agentes de justicia y por la policía local¹⁰.

La ambigüedad de las instrucciones judiciales se asociaba a los escasos conocimientos en materia judicial de quienes prepararon los instructivos locales, y esto desconcertaba a los jueces a la hora de actuar en situaciones concretas. Los agentes optaban por iniciar una ronda de consultas a las autoridades superiores antes de tomar la iniciativa, pasaban semanas o meses hasta que llegaba la respuesta oficial. Mientras tanto, la política nacional de fomento inmigratorio daba sus frutos y el territorio pampeano protagonizaba una etapa de crecimiento demográfico caracterizado por la variedad de orígenes y condiciones sociales de los recién llegados. Era preciso disponer de las herramientas legales necesarias para regular y ordenar los contingentes de población que no cesaban de llegar, aunque el contexto normativo e institucional no era el adecuado.¹¹ Una de las primeras cartas que enviadas por el

⁹ MATIENZO, 1917, p. 318.

¹⁰ Reglamento de Policía Urbana y Rural, 1885, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Documentos Varios, General Acha, Fondo Gobierno, Caja 1.

¹¹ GUERIN, 1980; MALUENDRES, 1993; COLOMBATO, 1995.

juez de policía pampeano estaba dirigida al ministro del Interior Bernardo Irigoyen y en ella solicitaba una clara definición sobre sus competencias al frente del Juzgado:

Señor ministro tengo el honor de dirigirme a usted a fin de pedirle quiera servirse disponer me sea enviada copia del decreto por el cual han sido creados los jueces de policía en el territorio, como también el pliego de instrucciones por el cual debo regirme en el desempeño del puesto¹².

Después de cinco meses de espera, llegaba a manos del juez Emiliano de la Puente una breve respuesta ministerial que no remediaba el desconcierto que generaba la iniciativa del gobernador de crear una autoridad judicial-policial que no estaba contemplada en la ley orgánica de Territorios. A modo de justificación el ministro del Interior explicaba, «*se halla aún pendiente ante el congreso el proyecto de ley relativo que determine los deberes y facultades correspondientes*»¹³. En realidad, no existía en la legislación territorial ninguna mención a los jueces de policía ni a otros auxiliares de la justicia de paz y en las primeras propuestas de reforma de la ley 1532 no estaba prevista la creación de nuevas autoridades judiciales¹⁴.

La desorganización en la materialización de un sistema de justicia local era evidente, y el reflejo más claro eran estos agentes legales designados provisoriamente y sin una legislación específica acerca de sus deberes y obligaciones. La suspensión de las actividades de los jueces de policía no tiene un límite temporal establecido. Su desaparición como precedente de la justicia de paz no está fehacientemente documentada en los registros gubernamentales de la época. De la misma forma que el gobernador Ayala los introdujo en la burocracia territorial, dejaron de citarse en los decretos gubernativos a partir de 1886 y en su lugar solo se hablará de jueces de paz.

En recientes investigaciones sobre la organización judicial en los Territorios Nacionales se desconoce un registro similar al del juez de policía pampeano, éste no tiene equivalente en aquellas sociedades fronterizas que atravesaron idéntico proceso histórico de ocupación, repoblamiento y construcción institucional. En el caso del espacio patagónico la justicia local quedaba en manos del juez de paz y las autoridades inferiores como los tenientes alcaldes o jueces de paz suplentes. No existen hasta el momento, antecedentes documentados acerca de la existencia del juez de policía como agente de justicia territorial que anticipó el nombramiento de los jueces de paz¹⁵.

En el año 1886, se establecieron autoridades inferiores en los juzgados para auxiliar a los titulares desbordados por la variedad y cantidad de causas en las que debían entender y en las que no contaban con el soporte de la máxima autoridad

¹² Carta de Emiliano de la Puente al ministro Bernardo Irigoyen, 1876/1886, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 1.

¹³ Carta del ministro Bernardo Irigoyen al gobernador del Territorio, 1876/1886, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 1.

¹⁴ Referencias de reformas de la ley 1532 de *Organización de los Territorios Nacionales* (1881.1888, 141), Biblioteca del Congreso de la Nación, Poder Legislativo Nacional, Buenos Aires.

¹⁵ RAFART, 1994, pp. 73-84; SUÁREZ, 2000, pp. 3-5; LATOR, 2000, pp. 1-12.

judicial, el juez letrado. Este agente se hizo cargo de sus funciones recién en 1888, cuatro años después de la formación del poblado de la capital¹⁶.

La prolongada ausencia resintió la relación entre los agentes encargados de asegurar la ley y el orden en un espacio de alta movilidad poblacional y con un cuerpo legal aún por definir. Una consecuencia inmediata fue el aumento de las denuncias por superposición de tareas entre policías y jueces de paz, que obligaron al gobernador a designar a una nueva figura para auxiliar al juez de paz: el *alcalde de justicia*.

Como así lo pide el juez de paz, establezco autoridades inferiores dentro del ejido de la misma para facilitar la acción de la justicia haciéndola pronta y al alcance de todos sin las dificultades que al presente se tocan [...] con perjuicio del vecindario y aún de los graves e importantes procedimientos que le están encomendados¹⁷.

Esta nueva reestructuración judicial motivó la división de la jurisdicción departamental de la capital territorial en tres secciones cada una a cargo de un alcalde cuyos requisitos para asumir el cargo eran similares a los que debía reunir el juez de paz. Al poco tiempo, el nombramiento de alcaldes se fue extendiendo al resto de los departamentos de la región y tal como los demás funcionarios judiciales, no contaban con una ley de procedimientos específica; en su lugar utilizaban diversos reglamentos y manuales que circulaban por el Territorio.

Los alcaldes de justicia resolvían en asuntos civiles y comerciales, los montos en las denuncias fijaban los límites para su actuación y sus resoluciones fueron recurribles por los jueces de paz. A diferencia de éstos últimos, el alcalde actuaba gratuitamente por un período de un año con posibilidad de ser reelegido en sus funciones.

Contrariamente a lo ocurrido con el juez de policía, el alcalde de justicia como auxiliar del juez de paz no resulta un caso particular del Territorio pampeano. En la región andina, recientes investigaciones indican que existía la figura del alcalde como una de las autoridades judiciales inferiores al juez de paz:

Los alcaldes cumplían las funciones de auxiliar a los jueces y a la policía prevenir la perpetuación de delitos, capturar a delincuentes en infragante delito o previa orden y dar cuenta de la perpetración de delito o infracciones, según la resolución de la Gobernación de Río Negro¹⁸.

En el año 1888, un decreto gubernamental modificaba la función de los alcaldes de justicia separándolos del ámbito judicial para ser reemplazados por el juez de paz suplente, «desde la fecha los alcaldes nombrados para los distritos se denominarán *alcaldes de policía dependiendo del comisario*»¹⁹, en adelante sus competencias estarían orientadas al servicio y auxilio de la fuerza policial.

¹⁶ La carta del juez letrado Cardassy informando de su arribo al Territorio, 1888, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 3.

¹⁷ Resolución del gobernador Ayala, 1876-1886, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 1.

¹⁸ SUÁREZ, 2000, p. 3.

¹⁹ Resolución del gobernador Ayala, 1888, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 3.

La estructura judicial territorial fue modificándose al ritmo del crecimiento poblacional, la respuesta de los gobernantes apuntaba a aumentar el número de agentes con responsabilidades judiciales para aliviar el peso que suponía mantener la ley y el orden en una sociedad caracterizada por la diversidad de orígenes y trayectorias personales de sus habitantes. Este proceso de permanente cambio de la institución judicial fue incompleto y deficiente, faltaba el marco legal idóneo para guiar la tarea de los agentes legales. Los testimonios de los involucrados en el mantenimiento del aparato judicial local ratificaban la precariedad del sistema y afirmaban,

se ha carecido y se carece aún de elementos o auxilios [...] el comisario mejor que yo sabe la necesidad que habría de dar a las alcaldías con elementos en objeto de atender mejor al servicio²⁰.

3. EL PERSONAL JUDICIAL: ELECCIÓN, NOMBRAMIENTO Y PROPUESTA

La ley 1532 señalaba que en las poblaciones con menos de 1.000 habitantes la institucionalización de los jueces de paz quedaba definida desde el poder político que los nombraba. En la mayoría de los casos, los candidatos al puesto pertenecían al grupo político que controlaba la administración local. Esta práctica propiciaba la formación de círculos de poder donde las negociaciones y acuerdos para acceder a la función pública se convertían en moneda corriente.

Existía otro mecanismo para llegar al Juzgado denominado electivo y era aplicable en los pueblos con más de 1.000 vecinos, en este caso votaban los varones mayores e inscriptos en el padrón municipal. La elección estaba sujeta al consenso que el aspirante lograba en la comunidad, aunque los posibles agentes legales eran reclutados y propuestos por los grupos de influyentes locales que así se aseguraban un apoderado en el Juzgado para mediar en sus intereses y obtener algunas prebendas como por ejemplo, la posibilidad de circular con animales sin la certificación de guías correspondiente o la excepción de los trámites de enrolamiento militar²¹.

Los petitorios vecinales o indicaciones confidenciales de «los vecinos honorables» fueron las formas más comunes de proponer candidatos, tanto para el caso en que fueron nombrados por el gobernador, como en las propuestas sometidas a elecciones municipales. A modo de ejemplo, un reconocido propietario local vinculado a la política local y nacional enviaba al gobernador Juan Ayala una carta en la que recomendaba a la persona idónea para ocupar el Juzgado y que además mantenía con él una estrecha relación comercial²².

²⁰ Denuncia del juez de paz del IIº Departamento, 1889, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 4.

²¹ Diario *La Pampa Moderna*, mayo de 1903, núm. 36, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa.

²² Tomás Mason fue un influyente personajes de la época, sus gestiones propiciaron la llegada del ferrocarril hasta Santa Rosa de Toay en 1897, a continuación inició una campaña por el desarrollo del poblado donde poseía intereses comerciales y ganaderos hasta que en el año 1900 lograba la autorización del ejecutivo nacional para convertir a Santa Rosa en capital del Territorio desplazando a la anterior sede del gobierno territorial.

Se establecía una competencia entre los grupos locales de poder por imponer al candidato adecuado en la que intervenían alianzas y redes de relaciones que iban desde las que se forjaban en el contexto familiar hasta las comerciales, este reforzamiento de vínculos y lealtades generaba un clima de malestar y rechazo entre aquellos que no accedían al círculo de los que elegían o eran elegidos y deslegitimaba al Juzgado como un ámbito neutral donde dirimir los conflictos cotidianos.

El juez que resultaba favorecido en esta compleja trama de relaciones entre poder público y privado, poseía una gran capacidad negociadora primero, con quienes lo habían recomendado, después, con los vecinos que lo votaban y con sus auxiliares de justicia, y por último, con la policía que representaba el otro poder local fuerte. Mantener un delicado equilibrio entre las exigencias de justicia local y el entramado de relaciones que se establecían antes de llegar al cargo era una tarea difícil que no siempre se podía encaminar exitosamente. La decisión de sancionar o no a un vecino, de autorizar el transporte y la compra/venta de bienes, de efectivizar desalojos, de disponer de bienes sucesorios, de inscribir enrolamientos, matrimonios, nacimientos y defunciones, constituían un ámbito muy amplio de atribuciones que en la mayoría de los casos los jueces orientaban estratégicamente para conservar o mejorar su posición, mantener o aumentar el poder y alcanzar el reconocimiento de sus vecinos.

Después de casi treinta años de vigencia de este sistema de elección en la institución judicial, en el año 1911 se trató en la Comisión Parlamentaria de la Cámara de Diputados un proyecto para reformar la forma de elección de los jueces de paz, los diputados encargados de su presentación referían que:

[...] el sistema electivo para la designación de los jueces de paz lo consideramos inconveniente bajo todo punto de vista. La experiencia ha demostrado que no puede ser un juez justo, el que esta ligado a comisión electoral con el grupo de personas que lo llevan al juzgado, con el agregado más de que en la mayoría de los casos, la elección recae sobre personas sin antecedentes ni condiciones adecuadas para el puesto. Creo conveniente la reforma, uniformando la designación de los jueces de paz en el ministerio de justicia y a propuesta de la gobernación²³.

La participación electoral en la esfera judicial de los habitantes del Territorio pampeano estuvo fuertemente condicionada por el control que ejercía la facción de poder de turno sobre los distintos momentos electorales, que iban desde la designación del candidato ideal hasta la confección de los padrones²⁴. Una vez que lograban un representante en las instituciones locales con alguna capacidad de decisión y control, como el Juzgado de Paz, se convertían en quienes garantizaban la continuidad o el relevo del agente dentro de la burocracia local. Como telón de fondo, el Estado nacional refrendaba nombramientos o exoneraciones lejos de dilucidar los entresijos de la reinterpretación que hacían los agentes estatales del proceso de institucionalización en el Territorio pampeano.

²³ Proyecto de reforma de la ley 1532, 8-VI-1911. Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Municipalidades y Comisiones de Fomento.

²⁴ Diario *Los Territorios*, 3-VII-1896, Santa Rosa La Pampa. Colección privada

4. CONDICIONES Y FORMACIÓN DEL AGENTE LEGAL

Los requisitos para desempeñar funciones en el Juzgado de Paz no eran rigurosos, pero igualmente era difícil hallar a la persona adecuada en un espacio geográfico donde los primeros asentamientos estaban formados por los militares de bajo rango que actuaron en la expedición de ampliación de la frontera interior y en segunda instancia por inmigrantes europeos, especialmente españoles, italianos y alemanes²⁵.

La ley 1532 precisaba en su articulado que para ocupar el cargo el candidato debía ser un ciudadano mayor de edad, domiciliarse en la sección respectiva y saber leer y escribir. Esta última condición no fue menor, pues según el censo de 1895 existía en el Territorio una tasa de analfabetismo que rondaba el orden del 68%. Si a esto sumamos la exigencia de la ciudadanía argentina se reducía considerablemente el número de los candidatos aptos para participar en la elección. Según una nota de 1887, el comisario del 5° departamento, afirmaba: *He recorrido y tomado apuntes a los vecinos residentes hoy y en mi concepto no encuentro en el momento personas competentes para el puesto tan delicado*»²⁶.

La escasez de personal entrenado en materia judicial o, simplemente, con una formación elemental no fue una característica propia del Territorio pampeano, en el mismo período y para el caso de la provincia de Santa Fe el gobernador elegía entre las *personalidades influyentes de las colectividades* y designaba al frente de los juzgados a suizos, alemanes e italianos. La necesidad de proveer en forma inmediata de jueces de paz y el interés en imponer «un hombre de confianza» al frente de los juzgados contribuyó a que se designaran extranjeros que apenas conocían el idioma nacional²⁷.

Los extranjeros que ocuparon el Juzgado en el Territorio de la Pampa provocaron aireados conflictos entre los vecinos y obligaron la intervención del presidente de la República. Las denuncias apuntaban a la delegación antojadiza de funciones que realizaban los jueces de origen extranjero en personas ajenas a la institución desvirtuando todo sentido de organización y administración de la justicia. Los agentes foráneos no dominaban el idioma, por tanto el procedimiento verbal que se debía seguir lo realizaba un allegado que no necesariamente tenía relación con la burocracia local. En el año 1903 los vecinos de Toay reclamaban en un periódico local la remoción del nombramiento del juez Stewart,

[...] el Juez nombrado por el gobernador González, tuvo que actuar en una demanda y no pudo entender a los litigantes ni hacerse entender, ese Señor ignora en absoluto el idioma nacional, debió suspenderse el acto hasta tanto la municipalidad nombre un secretario lenguaraz²⁸.

²⁵ GUERIN, 1980.

²⁶ Nota del comisario del V.º Departamento. 1887, Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa, Fondo Gobierno, Caja 2.

²⁷ GALLO, 1990, p. 38; MARCO, 1996, pp. 183-228.

²⁸ Diario *La Pampa Moderna*, mayo de 1903. Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa.

No conformes con la denuncia pública, los territorianos deciden recurrir al presidente de la Nación, confiados en que pronunciaría un fallo definitivo sobre las irregularidades en los nombramientos de agentes estatales. Al cabo de una semana, el mandatario exigió una aclaración *inmediata* al gobernador por las denuncias recibidas. El gobernador González a modo de justificación y defensa del juez cuestionado, respondía:

[...] es honorable, respetado y radicado hace muchos años. Ejerció como presidente del Consejo Municipal. Se encuentra en ejercicio de ciudadanía desde hace años teniendo 34 de residencia en el país. Sirvió en la Armada Nacional y ha sido bien recibido en esta capital²⁹.

El ejecutivo territorial recurría a la popularidad que poseía Stewart para legitimar su nombramiento. Se trataba de probar la aceptación del juez dentro de la comunidad y de destacar las condiciones cívicas del funcionario que había atravesado *exitosamente* diferentes cargos públicos al servicio del país. De esta forma, quedaba resuelta la polémica sobre la capacidad del juez para ocupar el puesto que le había señalado el propio gobernador, aunque no fue reconfirmado una vez finalizado su período como era habitual en esta etapa de institucionalización.

Unos meses más tarde, el gobernador se enfrentaba a nuevos cuestionamientos sobre designaciones irregulares, esta vez en la localidad de General Acha y con un conocido comerciante de nacionalidad española. En un primer momento, esta situación fue denunciada ante el juez letrado que se excusaba «[...] de hacer declaraciones generales y menos sobre las condiciones de elegibilidad de los jueces de paz»³⁰.

Tras este fallo, el gobernador decidió ratificar al juez cuestionado indicando que cualquier tipo de argumento referido a las calidades étnicas del involucrado carecía de fundamento. Más tarde, se comprobaba que el juez Azcueta había presentado una papeleta de enrolamiento como justificativo de su nacionalidad, documentación insuficiente según la Constitución argentina para acreditar la nacionalidad, porque ésta sólo admite como fiable la partida de nacimiento o la carta de naturalización. Esto se contradecía en el acta confeccionada al momento de contraer matrimonio en que afirmaba poseer nacionalidad española.

Los cuestionamientos por la conducta oscilante del juez, que especulaba con su nacionalidad, complicó la defensa que el gobernador hacía de su agente. Finalmente, para salvar su actitud el mandatario presentó un informe al ministerio del Interior justificando el apoyo brindado al juez en una primera instancia y alegaba desconocer que no fuera argentino.

En la mayoría de los casos, los jueces de paz eran miembros de instituciones intermedias como la Società Italiana di Socorro Mutuo «Patria e Lavoro», la Sociedad Francesa «L'Union» de Socorros Mutuos o la Asociación Española de Socorros Mutuos, u otras agrupaciones de colectividades, estrategia que permitía vincular a

²⁹ Carta del gobernador González, 1903. Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa. Informes de Gobernación.

³⁰ *Ibidem*.

distintos sectores de la sociedad, formándose así un entramado entre el poder político y el social que propiciaba la inserción de los extranjeros en los intereses territoriales. Esta situación no debe perderse de vista a la hora de evaluar las denuncias presentadas contra los extranjeros, el punto de discordia podría estar en las relaciones económicas y de poder que establecían los inmigrantes antes que en el impedimento legal de la ciudadanía argentina o el correcto conocimiento del idioma.

5. JUSTICIA DE PAZ ... JUSTICIA DE GUERRA: LA PRENSA LOCAL COMO INSTRUMENTO DE DENUNCIA

Cualquiera que fuera su línea editorial, la prensa territorial constituyó un actor primordial en la construcción de la opinión pública entre los distintos sectores que integraban la sociedad pampeana. Las extensas distancias que impedían una vinculación fluida con otros medios de comunicación radicados fuera del Territorio, permitió a los dueños de periódicos locales capitalizar un papel central no sólo como soporte para la difusión sino también como campo intelectual de producción de representaciones políticas, sociales y culturales desarrolladas en el ámbito local y en el nacional³¹.

La prensa escrita en la Pampa llegó con los primeros enviados militares a la región. En enero de 1885, el periódico *El Obrero de La Pampa*, editado por el general Manuel Campos, fundador de General Acha, reflejaba este nacimiento conjunto. La ley 1532 de creación de los Territorios se había sancionado solo un año antes. Los territorianos contaban tempranamente con una herramienta eficaz y medianamente extendida para defender sus derechos civiles y reclamar la atención a una gama de demandas, que iban desde los importantes pedidos de otorgamiento de una categoría provincial hasta la solución de simples problemas municipales.

En el año 1916, se editaban en las dos localidades más importantes del Territorio, Santa Rosa y General Pico, al menos siete periódicos y diarios en cada población, algunos contaban con una década de trayectoria, evidenciando un importante avance de la cultura gráfica pampeana y de quienes comenzaron a hablar de y por otros sectores moldeando los debates e intereses de la opinión pública territorial.

La dificultad por asegurar el imperio de la ley y el orden fue un tema recurrente en la prensa del Territorio que comenzaba a consolidarse y se hacía eco de las situaciones de desamparo de los territorianos frente a la ley, a los jueces y a otros agentes estatales, destacando los abusos de autoridad, la violación de la propiedad privada, las prácticas electorales fraudulentas o el enriquecimiento repentino de algunos miembros del gobierno local. Las formas habituales de expresar los reclamos fueron a través de editoriales anónimos o firmado con seudónimos en los que referían a situaciones concretas de algún juez cuestionado, «[...] *el juzgado de paz está completamente abandonado, porque el juez Esmich se la pasa en viajes políticos a la campaña en busca de prosélitos para asegurarse su reelección*»³². En otros

³¹ ETCHENIQUE, 2001, pp. 101-133.

³² Diario *Los Territorios*, 3-VII-1896, Santa Rosa, La Pampa. Colección privada

casos, lo hacían en forma genérica reivindicando mejoras en la administración de justicia porque resultaba «*difícil encontrar un pueblo del territorio, donde por una u otra circunstancia no deje reflejar el grado de corrupción administrativa*»³³.

Una de las acusaciones más frecuentes estaba vinculada al rápido crecimiento patrimonial del juez de paz. El sueldo que percibían los administradores de justicia rondaba aproximadamente los 80 pesos (moneda nacional), por tanto la suma fija recibida como estipendio mensual imposibilitaba una modificación relevante de la anterior posición económica del juez³⁴.

El aumento excesivo en el patrimonio de los jueces motivaba el recelo de los vecinos y constituía un impedimento importante a la hora de conceptuar positivamente a la justicia de paz como sinónimo de legalidad o de un espacio propicio para el encuentro de las partes en conflicto. Un periódico local denunciaba:

[...] cuando se piensa en lo ínfimo del sueldo y se les ve con propiedades en un par de años, no hay más que preguntar ¿Dónde están las víctimas?. He aquí por qué se rechaza un empleo de mayor remuneración como el de comisario, porque este (por el de juez) es más lucrativo y con menos inequidades³⁵.

Cada facción que aspiraba a ocupar el poder dentro de su localidad contaba con una publicación propia o al menos aliada, que cobraba una importancia decisiva durante las campañas electorales. En este marco la prensa constituyó un recurso fundamental como canal de convocatoria y de propaganda, además de constituirse en un espacio de discusión y formación de electorado. Desde los sectores opositores al gobierno local existía un único responsable,

el Gobernador tiene la culpa de que la justicia se halle deprimida por la falta de remuneración. El sueldo de vergüenza que les tiene asignado apenas si alcanza para la comida de un solo hombre³⁶.

Algunos dirigentes de la política territorial recurrían a los obsequios y saluciones a los dueños de los periódicos para lograr su adhesión en momentos electorales que se presentaban difíciles. En este sentido, el director del diario *La Capital*, Juan Fons Artigas, se mostraba agradecido por el apoyo económico recibido por un personaje de la política local identificado con el grupo de terratenientes a los que desde su periódico les aseguraba: «*amigos: el periódico no defraudará sus esperanzas como elementos de orden y progreso*»³⁷. Por otra parte, los grupos dirigentes urbanos también poseían sus órganos de prensa aliados, como por ejemplo *La Pampa Moderna* de Victorica cuyo propietario, Navarro Sarmiento, destacaba en distintos cargos dentro la burocracia local, como el de comisario y juez de paz, además de constituirse en un referente del proceso de provincialización de la Pampa.

³³ Diario *La Autonomía*, 24-I-1900. Archivo Histórico Provincial, Santa Rosa, La Pampa.

³⁴ El sueldo mensual del gobernador era de \$310, su secretario recibía \$155, el jefe de policía \$100, un médico \$100, un escribiente \$50, y un portero \$30. Documentos Varios, 1904-1906. Archivo Histórico Provincial. Santa Rosa, La Pampa. Fondo Gobierno, Caja 11.

³⁵ Diario *La Autonomía*, 4-III-1911. Archivo Histórico Provincial. Santa Rosa, La Pampa.

³⁶ Diario *La Autonomía*, 4-V-1916. Archivo Histórico Provincial. Santa Rosa, La Pampa.

³⁷ Diario *La Capital*, 17-I-1903. Archivo Histórico Provincial. Santa Rosa, La Pampa.

En el año 1917 el diario *La Autonomía* convoca el Primer Congreso de la Prensa Territorial realizado en Santa Rosa, capital del Territorio, donde participaron más de 40 órganos de prensa de los Territorios Nacionales abocados al debate y a la confección de proyectos de reforma legislativa y judicial referidos a la situación de progreso de estos espacios y, especialmente, al desgobierno en materia judicial³⁸. En este encuentro se trataron los llamados «grandes problemas» de la realidad territorial, entre los que destacaba la situación de la justicia de paz. En sus conclusiones, los congresistas responsabilizaban a legislación vigente y, especialmente, la dirigencia nacional del desprestigio que envolvía a la justicia menor:

La justicia de paz sufre los rigores de una gran injusticia por parte del gobierno central [...] parece que existiera indiferencia y aversión inexplicable contra este gremio, como si ellos no fuesen miembros de la administración central [...] toda la prensa del territorio debe dar prueba de su importancia y altruísmo ocupándose de este asunto³⁹.

En el ámbito nacional, las publicaciones más importantes seguían el tratamiento que hacían sus colegas territorianos acerca del funcionamiento de la justicia y se aliñaban en una posición que seguía la tónica del reclamo y la reivindicación que se vivía en el plano local e incluso se convertían en abanderados de la reforma judicial a nivel nacional y exigían la inmediata intervención del Estado para instaurar el orden legal y moralización en los espacios extra-provinciales⁴⁰.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión pueden señalarse algunas cuestiones de importancia. El proceso de institucionalización de la justicia en la sociedad pampeana no resultó una tarea sencilla, ni para la dirigencia nacional ni para los agentes allí destinados. Existieron múltiples condicionantes para acortar la distancia que existía entre lo proyectado y la realidad territorial. Los más destacados fueron la distancia que separaba a los Territorios de la capital, la ausencia de un marco jurídico-legal uniforme para ordenar y contener a una población móvil y heterogénea, y por último, la escasez de personal idóneo para integrar la burocracia local.

A estos rasgos del sistema de justicia hubo que sumar las prácticas que establecieron los primeros gobernantes, que moldearon antojadizamente la institución de acuerdo a las exigencias cotidianas, tanto personales como oficiales, impregnando a la justicia de un carácter provisorio e incapaz de asegurar las condiciones para dirimir los conflictos entre pares. Cada nuevo agente estatal intentaba imponer un

³⁸ Diario *La Capital*, 11-VII-1917. Archivo Histórico Provincial. Santa Rosa, La Pampa.

³⁹ Diario *La Capital*, 8-VII-1917. Archivo Histórico Provincial. Santa Rosa, La Pampa.

⁴⁰ Un claro ejemplo del discurso intervencionista de algunos personajes nacionales fueron los debates protagonizados por Osvaldo Magnasco y Nicasio Oroño, además de los escritos de Joaquín González que apuntaban a la moralización y ordenamiento en los Territorios. Véase BOTANA, 1997, pp. 322-655.

tipo de gestión que intoxicaba el proceso de institucionalización. Los escasos controles del Estado nacional permitieron algunas conductas arbitrarias que fomentaban la tensión entre los encargados de ordenar y «disciplinar» a la población, en un momento donde el aspecto coactivo era fundamental para establecer el orden social. En estos cruces de acusaciones entre agentes, muchas veces se jugaban cuestiones de prestigio y poder entre las distintas facciones en una sociedad que se estaba constituyendo.

La prensa territorial se autoproclamó defensora y promotora de reformas en la administración de justicia. En este sentido, podemos afirmar que los órganos de prensa no fueron únicamente un eficaz canal de información, sino también un instrumento formador de opinión y de ampliación del debate público sobre la ley y el orden en los Territorios. Desde las páginas de los diarios se exigía una mayor intervención del Estado nacional en esta etapa de formación de la sociedad pampeana para terminar con el descrédito de la justicia en los espacios extra-provinciales. Aunque, esta aparente indiferencia del Estado dejaba un amplio margen de acción a los agentes que ocupaban los espacios de poder, quienes readaptaban arbitrariamente el régimen centralista de gobierno proyectado para estos «sub-estados provisorios».

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGERI, María Elba

- 1999 «La peor plaga que pudo haber traído la locomotora»: prostitución y control estatal en un territorio nacional norpatagónico: Río Negro, 1880-1920». *Anuario de Estudios Americanos*, n.º 56, vol. 1, pp. 217-235.

CLEMENTI, Hebe

- 1985 *La frontera en América*. Buenos Aires. Leviatán.

COLOMBATO, Julio (coord.)

- 1995 *Trillar era una fiesta. Poblamiento y puesta en producción de La Pampa territorialiana*. Instituto de Historia Regional, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa.

BOTANA, Natalio

- 1997 *De la República posible a la República verdadera, (1880-1910)*. Buenos Aires. Biblioteca del Pensamiento argentino, Ariel Historia.

ETCHENIQUE, Jorge

- 2001 *Pampa Central Primera Parte (1884-1924), Movimientos Provincialistas y Sociedad Global*. Ministerio de Cultura y Educación, Subsecretaría de Cultura Provincia de La Pampa.

FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario

- 1995 «El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30». *Entrepasados Revista de Historia*. n.º 9, pp. 7-25.

GALLO, Ezequiel

- 1990 «Política y sociedad en Argentina, 1870-1916». En BETHELL, Leslie (comp.) *Historia de América Latina*. Buenos Aires. Editorial Crítica. tomo 10.

GUERIN, Miguel Alberto

1980 «Consecuencias de la conquista en el Territorio Nacional de la Pampa». *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del Desierto*, Buenos Aires. Academia Nacional de la Historia. tomo III.

HALPERIN DONGHI, Tulio

1980 *Proyecto y construcción de una nación*. Caracas. Biblioteca Ayacucho.

LATOR, Carlos

2000 «Lucha de poder, política y violencia en el Norte Neuquino», *Iª Jornada de historia del Delito de la Patagonia*. General Roca. GEHiSo, Facultad de Humanidades, Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Comahue.

LOIS, Carla

1999 «La invención del desierto chaqueño. Una aproximación a las formas de apropiación simbólica de los territorios del Chaco en los tiempos de formación y consolidación del Estado nación argentino». *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. n.º 38.

MABRAGAÑA, Heraclio

1910 *Los Mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes, 1810-1910*. Buenos Aires. Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos.

MALUENDRES, Sergio

1993 «De condicionantes y posibilidades: los agricultores del sureste productivo del Territorio Nacional de La Pampa». En MANDRINI, Raúl (coord.): *Huellas en la Tierra. Indígenas, Hacendados y Agricultores en la Pampa de los siglos XVI al XX*. Tandil. IEHS-UNICEN.

MARCO, Miguel de

1996 «El estado santafesino y la justicia de paz en los gobiernos conservadores, 1886-1902». *Revista de Historia del Derecho*. Buenos Aires. n.º 25, pp. 183-228.

MATIENZO, José Nicolás

1917 *El Gobierno Representativo Federal en la República Argentina*. Madrid. Editorial América.

MORONI, Marisa

2001 «Organización, Administración y Gobierno del Territorio Nacional de La Pampa. Las dificultades de aplicación de la ley 1.532 (1884-1914)». *Actas de las VIII Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia*. Salta.

OSZLAK, Óscar

1985 *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

RAFART, Carlos

1994 «Crimen y castigo en el Territorio Nacional del Neuquén, 1884-1920». *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral. n.º 6, pp. 73-84.

SUÁREZ, Graciela

2000 «La aplicación de la justicia en el ámbito local: los Juzgados de Paz en la región andina». *Iª Jornada de historia del Delito de la Patagonia*. General Roca. Facultad de Humanidades, Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Comahue.

TERUEL, Ana

1998 «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 (coords.): *La nacionalización de la Amazonía*. Publicacions Universitat de Barcelona. pp. 155-175.