



Las élites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la Jefatura Política

Marta Bonaudo
CONICET/PHISRO-UNR

El pacto constitutivo de 1853 coloca a las élites ante un verdadero desafío: el de impedir que la *soberanía del número* las desplace del espacio de la toma de decisiones que controlaban precedentemente. Esto las conduce a ensayar estrategias y formas de intervención en el espacio público que en sus interacciones terminarán dirimiendo la posición de los diferentes actores en relación al poder. Un lugar particular para analizarlas es la Jefatura Política.

La figura aparece originariamente en la Constitución de Cádiz de 1812 vinculada a los ayuntamientos de los pueblos, a cuya cabeza se coloca. Trasladada a Latinoamérica, por ejemplo al México independiente, ésta refiere a un funcionario que, dado el peso de los municipios en esa realidad, aparece como instancia de mediación entre éstos y el gobernador¹. La peculiaridad santafesina es que la Jefatura precede a la emergencia de los espacios municipales con cuya jurisdicción va a competir a medida que se avanza en el reordenamiento institucional. En la lógica de la *República posible*, dicha instancia – convertida en un claro exponente de la jerarquizada y escasamente independiente articulación de poderes– opera como *agente* del Ejecutivo Provincial en cada jurisdicción departamental. El Jefe Político actúa con un alto grado de discrecionalidad en una borrosa frontera entre lo político y lo jurídico, pretendiendo consolidar un proyecto de dominación. Con el objetivo final de conservar el control, apela a la coerción pero al mismo tiempo busca construir niveles de consensos. En el despliegue combinado de ambas prácticas, pone en riesgo el goce garantido de las libertades individuales, restringe la *capacidad soberana* de los electores, va levantando una fuerte barrera a la viabilidad de *inclusión autónoma* dentro del sistema, en definitiva, tensiona las experiencias a través de las cuales un nuevo conjunto de actores pretende llevar adelante su rol ciudadano.

Ejercer el Poder desde el Departamento donde se encuentre...

La frase que precisa las atribuciones del Ejecutivo, da sentido a aquella experiencia político-institucional con la cual el Estado reafirma su poder en todo el ámbito provincial: la Jefatura Política. El gobernador delega en ella sus funciones departamentalmente. A diferencia de lo que sucede en provincias como Córdoba en 1872, la creación de dicha institución en Santa Fe no es fruto de un texto constitucional sino de un decreto ratificado después por el parlamento. En un clima de urgencias impuestas por la inestabilidad política y la necesidad de protección que demandan los intereses resultantes del *rápido aumento de población y el gran desarrollo mercantil*, se acelera la reorganización administrativa y jurídica. Ésta, producida en Rosario en 1854, es la resultante de demandas gestadas tanto en la esfera estatal como al interior de la sociedad, cuyos intereses se expresan en las sucesivas peticiones que los sectores más representativos de la ciudad –puerto hacen llegar incluso hasta la figura presidencial.²

¹ Ver Guerra, F.X. **México: del Antiguo Régimen a la Revolución**. FCE, México, 1988, Tomo I, p. 122-123

² Pavoni, Norma. “*Las Jefaturas Políticas y su incidencia en el clientelismo rural: Córdoba 1870-1890*” en **Cuadernos de Historia**, Córdoba, CIFF y H-UNC, 2000, N°3, p.116. **Registro Oficial de Santa Fe**, Imprenta Oficial, Tomo V, p.10, 15/9/1865(en adelante **R.O.**), op. cit., Tomo II, p.213 y ss. Alvarez, Juan. **Historia de Rosario(1689-1939)**, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1981, p.330

El Jefe Político opera con amplias atribuciones en lo que hace a orden público, justicia correccional, sanidad, fomento y desarrollo de su jurisdicción y, particularmente, en una de las funciones caras al Ejecutivo provincial: el control y la centralización de la recaudación fiscal del departamento en los rubros establecidos posteriormente en los códigos de Policía y Rural.³

Mientras en el caso cordobés su presencia se asocia con la reafirmación del poder civil sobre el militar, exigiendo como condición de desempeño el no poseer investidura o grado militar, la ambigüedad caracteriza la experiencia santafesina. Si bien se pretende que tal funcionario, como agente directo del gobernador e intermediario entre éste y las demás autoridades, reafirme dicho poder, ello no lo inhibe de portar atributos militares. Aunque en 1852 se suprime la Comandancia Militar en el Departamento Rosario, dos años después se apela al General Benjamín Virasoro como primer Jefe Político⁴ Sin embargo, tanto en Rosario como en La Capital, espacios tempranamente urbanizados, son escasas las figuras militares, alternándose en esa función jueces, empresarios o funcionarios de la administración central o de la municipal. La presencia militar se reserva para departamentos como San Lorenzo, Coronda u otros, donde no ha concluido aún la apropiación territorial del Estado.

Para llevar adelante su tarea, cada Jefatura se convierte en la cabeza visible de una compleja red administrativa, política y militar. De ella dependen en cada ciudad o pueblo-cabecera de Departamento, un conjunto jerarquizado de *auxiliares* (escribientes, oficiales, médicos, comisarios de Ordenes, de Sección, de Marchamo, Serenos, Preceptores) al que se suman las unidades menores de la campaña. Dichos distritos están coordinados por los jueces de paz, los tenientes alcaldes y/o los comisarios que a su vez tienen bajo su dependencia a maestros, preceptores y soldados en número variable, acorde a la densidad de la colonia o poblado. A ellos puede incorporarse, en caso de necesidad, la fuerza armada provista por la autoridad militar del área. Si bien la prescriptiva reafirma su rol ejecutivo, algunas atribuciones marcan una frontera indefinida entre éste y el de la justicia, especialmente aquellas que refieren a su capacidad de aplicar las penas determinadas en las leyes de Policía y en los *bandos del buen gobierno* así como su poder correccional para imponer multas pecuniarias o la detención, en casos de insolvencia.

La tríada que conforman inicialmente el Jefe Político, los comisarios, los jueces legos y sus auxiliares, se vincula activamente con los otros actores de la nueva trama organizacional. Por un lado, con el funcionariado de las estructuras específicas de la administración de justicia: Juzgados de 1º Instancia en lo Civil y Criminal, Asesores Letrados, Tribunales de Comercio, Defensores de Pobres y Menores⁵. Por el otro, con el conjunto de referentes nativos o extranjeros, emergentes de la propia organización estatal o bien representantes de la dinámica social comunitaria de la jurisdicción (Consejos Ejecutores y Consultivos de los municipios, Capitán del Puerto, Administrador de Aduana, Jefes de la Guardia Nacional, Párrocos, Cónsules).

La interacción entre estas diferentes instancias de representación es compleja. La puja por imponer decisiones es recurrente en el período, participando en ella distinto tipo de funcionarios. Pero indudablemente, la consagración de las jurisdicciones municipales a

³ R.O., op. cit., Tomo II, p. 213-214

⁴ Pavoni, Norma, op. cit., p.117 R.O, op. cit., Tomo II, 14/8/1854, p. 216

⁵ En la década del setenta esa estructura se ha consolidado como lo muestran las planillas del sueldo de la Jefatura en la gestión de Servando Bayo. Ver **Archivo de Jefatura Política Rosario, Tomo C**, Rosario, 1º/9/1873(en adelante **AGPR**)R.O, op. cit., Tomo II, p.213

través de la reforma constitucional de 1872, superponiendo ámbitos de injerencia y colocando a los jueces de paz y tenientes alcaldes urbanos en directa vinculación con éstas, constituye uno de los focos de mayor conflictividad.

La prescriptiva originaria otorga a la figura del Jefe Político no sólo la máxima jerarquía en la jurisdicción sino un papel de mediador desde y hacia el Ejecutivo y entre los diferentes niveles institucionales. Cada Jefe genera una dinámica burocrática y política en cuyo interior no sólo se viabilizan directivas hacia el campo social, jurídico, político o económico, sino que se receptan informaciones sobre la vida social, el desempeño de los subalternos, el grado de cumplimiento de las pautas establecidas y, particularmente, las demandas individuales o colectivas de vecinos y ciudadanos.

El Ejecutivo acrecienta paulatinamente su capacidad de control multiplicando esas estructuras de base en el espacio santafesino. En 1863 se gesta la Jefatura Política de la Capital y San José, jurisdicción esta última que se independiza de la anterior en 1868. Le suceden la de Coronda en 1866, transformada en la de San Gerónimo en 1872. En esa década, la mayor densidad de ciertas áreas y las demandas de efectivo dominio sobre las mismas, conducen a la aparición de una nueva figura: la del Subdelegado Político o de Policía. En algunos casos, su emergencia se vincula a la necesidad de extender el control policial y de rentas por lo que este funcionario pasa a depender del Jefe del Departamento Central de Policía de la Capital (Esperanza, San Carlos, las Colonias del Norte indígenas y extranjeras como las de San Javier, San Martín). En otros, a la complejización de la vida jurídico-política resultante de la creación de municipios y juzgados de paz electivos:

*Habiendo quedado las colonias Jesús María y Bernstadt sin autoridad que desempeñe las funciones policiales y cumpla las órdenes que se le impartan por el P.E. ó superiores inmediatos, en virtud de ser hoy los jueces de paz que la desempeñaban nombrados con arreglo a la Ley Orgánica de Municipalidades, y deseando por otra parte en cuanto sea posible y los recursos de la provincia lo permitan, que las funciones que deben desempeñar los empleados que pertenecen a la rama del P.E., estén completamente separadas de las que pertenecen al Poder Judicial...*⁶

La consolidación de las elecciones en tales instituciones rompe con interacciones precedentes (jefes políticos presidiendo municipios, presidentes de municipios desempeñándose como jefes políticos) y obliga a los gobernadores a reestructurar su organigrama funcional. A partir de allí se agudizará la lucha por el dominio jerarquizado del espacio político y los ámbitos específicos de la justicia y de los poderes locales. Algunas de las Subdelegaciones de los setenta se convertirán en los ochenta en Jefaturas (San Lorenzo, Colonias del Norte). Aumentará el número de subdelegaciones (Villa Constitución) y de Jefaturas (Gral López, Iriondo), marcando como prioridad de las sucesivas administraciones el afirmarse en las zonas más dinámicas del centro y del sur. La operatoria de integración de las áreas del norte se hará más lentamente, a medida que avance la frontera sobre las poblaciones indígenas y se acreciente su proyección demográfica y económica.

⁶ R.O, op. cit., Tomo VIII, 3/4/1875,p.440

La Jefatura Política como espacio de consolidación y expresión de las lógicas de alianza

El espacio de las Jefaturas Políticas se convierte indudablemente en uno de los lugares claves a través del cual se expresan los modos de *hacer política* de estas élites . Las cabezas visibles de las facciones en pugna desde los '60, progresistas o conservadoras(oroñistas o iriondistas, liberales o situacionistas) no sólo acuerdan con el proyecto sino también con la necesidad de colocar al frente de cada Jefatura a hombres que formen parte de la red de alianzas que han trabado para acceder al poder.

A contramano de la consigna *un hombre, un voto*, impuesta por la Constitución y que apela a individuos autónomos, iguales y libres, este mundo se mueve en el marco de solidaridades y jerarquías construídas a partir de fuertes lazos personales de parentesco- reforzados por estrategias matrimoniales marcadamente endogámicas- de amistad, de compadrazgo o fidelidades trabadas en el interior de la comunidad de armas. La prensa local o nacional opositora registra críticamente las marcas de *familia* que identifican a la dirigencia de ambos grupos. Del mismo modo que en los sesenta ésta describe los atributos genealógicos del denominado grupo Cullen o, posteriormente oroñista, rastreando sus orígenes hasta 1818 y detrás de la figura de Estanislao López; en los ochenta, los adversarios cargan contra la *familia-gobierno* de los Iriondo.⁷

Los integrantes de estos grupos comparten negocios y una red de relaciones que, atravesando los límites de cada facción, les permite manejar información, ejercer influencias sobre la justicia, liberarse de cargas tributarias o apelar al crédito del Estado tanto a escala provincial como nacional. Frecuentan espacios de sociabilidad y de formación profesional comunes(*El Club del Orden*, el *Colegio San Carlos*, posteriormente el de *la Inmaculada* y la Universidad) . En esta coyuntura, sin dejar de lado sus vínculos tradicionales, algunos de ellos se integran a las prácticas asociativas masónicas.

La cosmopolita Rosario se convierte en la sede privilegiada de las dos logias emergentes en 1859, la *Bien Social* y la *Filantropía*, poco tiempo después fusionadas en la denominada *Unión 17*. En su interior, las marcas de la modernidad comienzan a expresarse tanto en el campo de la opinión como en la amplia labor desarrollada en el ámbito cultural y filantrópico. Allí las voces de esos hombres que disputan fuertemente por el poder como las de Juan Pablo López, Juan Francisco Seguí, Rosendo María Fraga, Pascual Rosas o Nicasio Oroño se entremezclan con las de periodistas como Federico de la Barra o Eugenio Pérez, o la de empresarios como Guillermo Perkins, Luis Lamas y Hunt, Carlos Grognet. Unos y otros debaten bajo el paradigma liberal la nueva agenda en tanto partícipes más cercanos o más lejanos de la élite gobernante, abriendo nuevos canales de interacción social.⁸

Si bien pertenecer al grupo constituye el primer aval, resulta definitorio en las designaciones el peso de criterios como la confianza y la lealtad, el aporte que el propio referente pueda realizar a través de la incorporación de nuevos vínculos horizontales o

⁷ Ver Bonaudo.M-Sonzogni.E.” *Redes parentales y facciones en la política santafesina,1850-1900* “en **Siglo XIX. Revista de Historia**, Instituto Mora-Universidad Autónoma de Nuevo León, N° 11, 1992, p. 74 y ss. **Archivo Histórico Provincial**. Colección Rodríguez, Carpeta 2, 12/1/1883; Colección Iriondo, Carpeta 7, 13/5/1883; Carpeta 18,1883; Carpeta 30, 14/4/1883; **Archivo General de la Nación**, Colección Roca, Serie I, Legajo N° 35, 11/12/1883; **El Rosario**, 20/9/1864 y 29/9/1864; **El Independiente**, 21/8/1884

⁸ Cecchini de Dallo, Ana .María . **Los grupos políticos en Santa Fe**. Ediciones Culturales Santafesinas, Santa Fe, 1992, p.76-77

verticales En una trama fuertemente móvil es posible prever que algún dirigente resulte permeable para una u otra facción como así también que, ganados por la desconfianza frente a las actitudes de *independencia* de un funcionario, ciertos gobernadores piensen en su remoción buscando un perfil que garantice mejor el control deseado. Pese a ello, lo más frecuente es la reiteración de nombres en los tiempos de gestión de cada club. Ellos forman parte de una dinámica institucional en la que los individuos se desplazan de acuerdo con las necesidades, gestando diferentes instancias de movilidad. Los comentarios de Manuel Pizarro al presidente Roca resultan elocuentes en esta dirección: *...Aquí estoy, sin poder seguir mi viaje a Córdoba a visitar a los viejos. Se han apoderado de mí los parientes y los amigos políticos de ésta, que se empeñan en arrebatarme a la vida tranquila de consideración y de provecho que quiso Ud. asegurarme en la Corte...Yo dejaré sin pena la Corte, si Ud. cree que en el Senado o en cualquier otro puesto aquí o en Buenos Aires, puedo prestar algún servicio...*⁹

Por eso no es extraño el desempeño de funciones diferenciales antes o después del acceso a la Jefatura (la justicia, la legislatura, los ministerios), condición que dificulta establecer pautas claras sobre los respectivos *cursum honorum* a excepción de que cada movimiento reposiciona generalmente hacia arriba y puede llevar a la propia gobernación. Una vez más, se comprueba que la estrategia facciosa es mover hombres como piezas intercambiables tanto en el espacio provincial como en el nacional.

En el marco institucional de las Jefaturas, el año 1868 aparece como una especie de parteaguas resultante del desplazamiento del *Club Libertad* y la consolidación del *Club del Pueblo*. Desde 1862 y hasta ese momento se habían alternado los Marcelino Freyre, Tiburcio y Camilo Aldao, Nicasio Oroño, Emiliano Frías, Luis Lamas, Tesandro Santana o Martín Ruiz Moreno entre la Jefatura Política de Rosario, La Capital o Coronda. Desde entonces, durante los siguientes veinte años, las designaciones de Jefes Políticos recaerán en un Manuel Echague, Mariano Comas, Servando Bayo, Melquíades Salvá, Deolindo Muñoz o en los coroneles José o Fermín Rodríguez.

El recambio de alianzas a nivel gubernamental no implica, como tampoco antes, la consolidación de un grupo homogéneo. Por el contrario, en su interior se despliegan tensiones que conducen a los sectores a competir entre sí, a enfrentarse y, en alguna coyuntura, a fracturarse.

El diseño institucional pergeñado tiende a consolidar en cada jurisdicción una base de poder para la que se apela no tanto a figuras locales- aunque las hay- como a las recurrentemente móviles de la Capital o del Rosario.

El éxito de cada administración depende de la coherencia interna del grupo y de la pervivencia de los códigos de lealtad, condiciones no fáciles de alcanzar. Ello explica la fuerte incidencia de la voz del Jefe Político en la designación de comisarios, jueces de paz o tenientes jueces. Un universo de subalternidad que revela las dificultades para cubrir cargos y los dilemas planteados entre fidelidad e idoneidad¹⁰

Existe la necesidad de llevar adelante una política de nombramientos en otras instancias del funcionariado que también garantice adhesiones a la hora de poner en marcha la maquinaria electoral, como lo muestran las expresiones del médico de policía Meliton González del

⁹La Capital, 2/8/1885. **Archivo General de la Nación**. Colección Roca, Serie I, Legajo 33,10/12/1883

¹⁰AGPR Tomo A, 29/8/1878. Carta del Juez de Paz al Jefe Político Carbonel: *Estando vacante el cargo de Teniente Alcalde en el cuartel San Gerónimo...y no hallándose en aquel punto persona capaz de desempeñarlo...propongo a VS al ciudadano José Contreras, que aunque no sabe leer y menos escribir puede ser útil...* Ver también AGPR, Tomo A, 8/1/1873

Solar al conocer su cesantía por orden del Jefe Político Servando Bayo: *Tengo la conciencia de haber cumplido con mi deber...Yo comprendo Señor, que mi independencia, y mis opiniones bien definidas por la candidatura del Dr Alsina no pueden ser simpáticas al Gobierno...Yo comprendo que los sentimientos de VS pueden haberse mortificado, cuando he rechazado las solicitudes que alguno ha hecho para trabajar por VS para futuro gobernador, por ser la candidatura de VS inconveniente según mis ideas...*¹¹

Mirada desde esta perspectiva, la lógica de las alianzas deja poco espacio al principio de autonomía relativa entre pares.

La capacidad operativa de los Jefes comienza a verse condicionada, particularmente desde los '70, por la creciente participación en ese espacio público en construcción de los vecinos-ciudadanos a través de diferentes estrategias y la emergencia de municipios y jueces de paz elegidos popularmente. Ambas situaciones ponen al Jefe Político ante la perspectiva de la elección de cuerpos colegiados o funcionarios ajenos a su facción. A veces, esto provoca duros enfrentamientos como ocurre con la municipalidad de Esperanza a principios de los '80. Otras, desajusta el control sobre piezas claves en el organigrama. Un ejemplo en esta última dirección lo constituye la investigación que el Jefe Político Servando Bayo ordena en Villa Constitución ante el petitorio firmado por vecinos del lugar solicitando el reemplazo del Juez de Paz Alvarez por el vecino Jesús Salmoral. Como era práctica en estas situaciones, cuando alguien no sabía firmar solicitaba a otro que lo hiciera en su nombre y en esa circunstancia operó el vecino alfabeto Celedoneo Calderón. Para restar legitimidad a lo solicitado, Alvarez apela al argumento de la falsificación de firmas. El Jefe Político, a su vez, se muestra reticente ante la petición y avala el sumario destinado a indagar si hubo tergiversación de la voluntad vecinal por parte de Calderón.

Paradójicamente, quien lleva adelante el sumario es el Juez de Paz cuestionado y de acuerdo con su indagatoria, varios vecinos niegan haber avalado la petición. No obstante, las presiones debieron incrementarse porque la Jefatura termina trasladando el conflicto al Departamento General de Policía de Rosario y al Juzgado de 1º Instancia en lo Criminal. Allí, varios testigos se desdichan, dando cuenta de los temores experimentados en el interrogatorio precedente y declaran a favor del acusado. Por ese motivo el Juez considera que a lo sumo cabrían a Calderón acciones correccionales por cuanto éste *no se había propuesto móviles y propositos criminales, sino la consecucion del cambio de autoridades, realizado(sic) por aparentes formas legales*. Como lo que está en juego es político o administrativo termina negando la potencial injerencia del fuero criminal¹² Si bien el episodio da como resultado el reemplazo de la figura cuestionada, situación que puede reiterarse en otras experiencias, también es cierto que un conjunto de demandas queda sin respuestas.

Una política de clientes desplegada entre la cooptación y la coerción

Todo Jefe Político comparte, como miembro nato o cooptado, el universo de representaciones sobre el poder de las fracciones dominantes, asentado básicamente en una visión jerárquica de la sociedad resultado de una concepción diferencial de las capacidades

¹¹ AGPR, Tomo B, 5/4/1873. Algo similar con el Defensor de Menores Desiderio Rosas AGPR, Tomo A. 29/5/1873

¹² AGPR, 13/9/1873; 22/9/1873; 25/9/1873; 29/9/1873; 2/10/1873

individuales. Aplicadas tales pautas a la dinámica política, la meta es entonces no sólo dominar a los adversarios sino también incorporar subordinadamente a los restantes actores.

a) *El empleo, la beneficencia y el dinero como estímulos del voto de intercambio*

Durante décadas las imágenes se reiteran. Cada administración, no importa la facción que representa, es acusada de haberse convertido en el *bando de las pitanzas, el partido de los empleados*. Es indistinto de qué club hablemos, si del *Libertad, del Pueblo* o del *Constitucional*, no encontraremos demasiadas diferencias en este sentido. Cada grupo siente que los cargos tienen la potencialidad o bien de volcar adhesiones o bien de premiar esfuerzos. De este modo el secretario de una Jefatura Política es propuesto como candidato a diputado por su jefe; un candidato a gobernador sugiere al presidente de la Nación la designación en oficinas nacionales de Rosario o Santa Fe *a amigos que le sirven*; o bien se desplaza un Juez de Paz o un secretario de la Cámara de Justicia por otro candidato que es *amigo en política*.¹³

Pero la cuestión del empleo público no puede pensarse linealmente. A través de él se despliega un universo de reciprocidades asimétricas que adquieren significación en la instancia electoral. El receptor, empujado por sus necesidades de subsistencia o en la búsqueda de horizontes de mayor movilidad social, encuentra en esa oferta una alternativa posible. El otorgante considera que cada lugar de la estructura institucional debe operar instrumentalmente en virtud de las necesidades del grupo. Una serie de indicios aportan datos sobre cómo funcionan estas redes durante los diferentes pasos que conducen al antes y después de una instancia electoral. El grupo que pretende dominar realiza ingentes esfuerzos para asegurarse la cooptación de los funcionarios empadronadores (jueces de paz o comisiones), de los miembros *insaculados* para las mesas electorales, así como la connivencia de las fuerzas policiales o la permeabilidad de las diferentes instancias de la justicia electoral. Pero también hace jugar un papel significativo a individuos colocados en los niveles menores de la administración, en municipios o comunas, o bien en oficinas de aduana, correo y telegráficas. Cada uno de ellos funciona como un activista de la facción, estimulando adhesiones, buscando votantes en su domicilio, organizando padrones, proporcionando información relevante para las contiendas electorales o como aquel *comandante Garcilazo*, empleado de Aduana y con fuertes vínculos con el Jefe Político Dr. Fermín Rodríguez, que estaba *todo el día mirando la inscripción, mientras los comandantes y los jefes de grupos recojen (sic) las boletas*...¹⁴

En esta dirección seguramente operan también las estrategias en relación a la pobreza. Más allá de las diferentes formas de tutelaje, emergen vínculos no laborales ligados al derecho a la limosna, en el que quedan inscriptos hombres y mujeres de distintas edades bajo el concepto de *pobres de solemnidad, pobres vergonzantes*, como marcará el Juez de 1° Instancia. Se trata de una asistencia oficial digitada por el Jefe Político, beneficio que alcanza en Rosario, por ejemplo, durante 1855 a ciento tres personas y que asegura en principio un ingreso mínimo al indigente que será complementado por lo que obtenga mendigando.¹⁵ Estas prácticas de *asistencialidad pasiva* gestan, sin duda, redes de

¹³ *El Rosario*, 8/10/1864. *El Rosario*, 31/8/1864; *El Independiente*, 19/9/1877; *Archivo General de la Nación*. Colección Roca. Carta de Estanislao Zeballos, 28/11/1884

¹⁴ *El Comercio*, 5/9/1875

¹⁵ *A.G. P.*, 1855

interdependencia que – al tiempo que prolongan la situación de *minoridad social* de sus receptores- resultan funcionales a este modo de hacer política.

A ellas se suma una tercera vía, la de los estímulos monetarios directos. El *voto a peso* que Jefes como Marcelino Freyre ofrecen, el pago para aceptar ser *encorralado* o las ofertas de un candidato a la oficialidad y a las tropas de las Guardias operan para consolidar *consensos*.

En la medida en que los recursos oficiales pueden expandirse sólo hasta cierto punto, estancieros, hacendados, coroneles- hacendados, hombres de prestigio y poder económico, despliegan estrategias complementarias en el espacio privado. Movilizan a *su gente*, a veces en connivencia con el Jefe Político de turno, otras para enfrentarlo. Con su lenguaje nos introducen en un mundo de subalternidad en el que cada individuo es sólo el *número* que necesitan.

¿ De quiénes se trata? En la mayoría de los casos son peones de sus propias estancias o labradores y jornaleros del vecindario o de las cercanías, a los que sostienen en sus necesidades, estimulándolos con promesas de trabajo. Pero no siempre se detecta un vínculo laboral directo o permanente entre trabajadores y algunos miembros del grupo sino más bien un marco de afinidades, de *lealtades* forjadas alrededor de servicios recíprocos. Un ejemplo de ello lo proporciona la relación que une a carreros o troperos con ciertos jefes militares, en la que seguramente incidieron las características del oficio. Tal vez, los troperos transportaron mercancías de sus estancias o pulperías, o bien apelaron ante ellos, como miembros de las Guardias, en los lugares de control de guías y pasaportes, o requirieron su mediación para evitar ser sometidos a la leva compulsivamente. Desde ese lugar se tejieron lazos que plasmaron apoyos políticos. En 1865, *El Trueno* publica una solicitada de los troperos :*El Club sucursal, de la plaza de las Tropas, presentará el 23 del corriente a las comisiones electorales ochocientos argentinos que sostendrán la bandera del Club Libertad...y probarán una vez mas...que son los troperos capaces de sostener sus derechos adquiridos y no consentidos...se habían engañado creyendo que en las filas del Club del Pueblo estaban los “gefes(sic) más prestigiosos” coroneles Goytea, Patricio, Esquivel, Caballero y otros...siempre han gozado de popularidad, a la que son acreedores por sus importantes servicios y por su honradez razón por la que los paisanos los quieren.*¹⁶

Tanto en el mundo rural como en el urbano este conjunto de actores, más allá de sus diferencias, comparte situaciones de fuerte vulnerabilidad que los dejan expuestos a los nuevos juegos de un mundo en cambio. Es por eso que se muestran proclives a la búsqueda de renovadas tramas de relaciones y lealtades que garanticen ciertos niveles de reciprocidad. Los miembros de las élites son conscientes de esta situación y apelan a intercambios que puedan proyectar en la dinámica del poder. También están contestes de las presiones que desde distintos espacios se ejercen sobre ellos e intentan neutralizarlas o limitarlas.

Estimulan las huídas, preparando al grupo fuera del departamento, los ocultan o bien los reúnen varios días antes de una lucha electoral, a fin de evitar que comandantes de guardias, comisarios o jefes políticos inicien las *citaciones* con el mismo objetivo.¹⁷

Cuando, por desajustes o interferencias, el dinero, el empleo, la beneficencia o la protección fracasan en el logro de los objetivos, la dirigencia en el poder encontrará

¹⁶ *El Trueno*,14/1/1865.

¹⁷ *AGPR, Tomo A*, 19/2/1878; *Archivo Histórico Provincial. Gobierno, Tomo 50*, 20/2/1878; *El Independiente*, 6/1/1878;3/2/1878

alternativas para alcanzarlos: utilizar el fraude directo o bien apelar a la anulación de elecciones no favorables¹⁸

Pero la complejidad de las estrategias puestas en juego, de esta ingeniería de intercambios asimétricos no sería comprensible sin tener en cuenta el papel significativo que los Jefes Políticos hacen jugar a las Guardias Nacionales

b)La convocatoria a las armas como estrategia de control político

La vigencia del nuevo orden liberal trae aparejado para los ciudadanos no sólo derechos sino también obligaciones. El texto constitucional de 1853, replicado por su homónimo provincial de 1856, establece como derecho ciudadano el poder delegar periódicamente su capacidad soberana a través del voto. Pero implica, a su vez, las obligaciones de sustentar al Estado a través de la contribución y salir en defensa de la patria cuando está en peligro. El deber de la defensa atañe a todos los hombres activos en el interior de los estados provinciales y deja en manos del Congreso Nacional la potestad de convocatoria. En una sociedad en la que la conflictividad interna no cesa después de la unión con Buenos Aires sino que se profundiza con la guerra del Paraguay, los levantamientos jordanistas y la pervivencia de una frontera abierta con el mundo indígena hasta los ochenta, es indudable el peso que adquiere el servicio en las Guardias Nacionales.

Su aparición recibe inicialmente el apoyo de la opinión pública que marca las diferencias existentes entre el soldado que combate en defensa de un hombre del que lo hace sosteniendo a las Leyes. Ésta destaca el respeto de los criterios de igualdad que privan en cada convocatoria, organizando compañías de ciudadanos en las que participan diferentes sectores sociales. Pero a medida que la presión aumenta, las respuestas comienzan a ser diferentes. Si al principio esa *concurrencia pública a la llamada de la patria* pudo ser para ciertos ciudadanos un motivo de prestigio, lentamente se transforma en un gravamen más¹⁹.

Gran parte de la organización de esa experiencia recae en el Jefe Político. El problema reside en que, con la connivencia gubernamental, éste cita, frecuentemente, sin autorización parlamentaria: forma los cuerpos de veteranos para rendir servicios de patrulla; convoca a la realización de los ejercicios cotidianos; controla el enrolamiento y la portación de papeletas. Jueces y policías de campaña le remiten las listas de detenidos y las filiaciones de los buscados. Por su supervisión pasan los presos destinados a la frontera o en la década del '60 al ejército del Paraguay²⁰. Si en épocas normales dicho funcionario intenta operar neutralizando el potencial menoscabo de los derechos de trabajo, de movilidad, regulando los tiempos de las convocatorias y de las permanencias, lentamente va socavando sus garantías, especialmente en el espacio rural.

Al aumento de los cuestionamientos de la opinión pública sobre los perjuicios que se acarrearán a trabajadores, industriales y comerciantes en momentos de convocatoria, se suman los comentarios negativos en torno a la condición del extranjero. No pocos reputan su situación como privilegiada en la vecindad ya que sobre ellos no pesa la obligación del servicio y en consecuencia no tienen que acudir semanalmente al entrenamiento, pudiendo realizar sin límites sus actividades cotidianas. Paralelamente se acrecientan las solicitudes de excepciones. Los que quedan en la reserva o apelan a dichas excepciones son, en

¹⁸ **El Rosario**, 17/9/1864

¹⁹ **La Confederación**, 19/6/1856; **La Confederación**, 26/1/1856; **El Comercio**, 16/5/1859

²⁰ **La Confederación**, 5/9/1854; **AGPR**, 26/7/1867; 11/1/1867

general, los vecinos más reconocidos, *la gente bien* ²¹Pero existen otras demandas cuando el hijo convocado es el único sostén familiar o ya hay otro cumpliendo deberes militares. A veces, incluso ciertas instituciones, como el Colegio de San Lorenzo, están involucradas en este tipo de expedientes de exención por sus peones, a partir de los vínculos que establecen con algunos grupos parlamentarios o representantes ejecutivos.

Por su parte, patrones y capataces intentan neutralizar de hecho las convocatorias, negando u ocultando a sus trabajadores cuando las partidas se desplazan para controlar el enrolamiento. Concomitantemente surgen las solicitudes de retiro del servicio cuando se lo ha cumplimentado con creces y es necesario acudir al sostenimiento familiar. Si tales peticiones no prosperan la salida es directamente la huída al licenciarlos temporariamente o la desertión lisa y llana²²

Luego de la euforia inicial, los sucesivos fracasos de las convocatorias multiplican las presiones sobre los más débiles. Así comienzan a engrosar los regimientos no sólo hombres libres sino infractores a la ley condenados y presos sin sentencia²³. Utilizando sus facultades correccionales los Jefes Políticos encarcelan y penalizan. Si por una parte, la obligación armada comienza a chocar con las necesidades de un mercado de trabajo en expansión y a distorsionar la libertad laboral, por otra, es utilizada como un modo de disciplinamiento para quienes pretenden sobrevivir al margen del mismo y no tienen interés en internalizar el *valor trabajo*: los *vagos y malentretenidos*. Ellos son los destinatarios directos de los partes de los Jefes Políticos a comisarios y jueces y marchan rápidamente hacia el teatro de las operaciones en la guerra o el fortín. No quedan exentos de esa presión ni siquiera los extranjeros, quienes sienten en riesgo el goce de sus garantías. Ante tal compulsión, estos eluden a los funcionarios locales y recurren a sus agentes consulares. Los cónsules peruanos, uruguayos, británicos, franceses operan activamente y demandan por la violencia ejercida sobre sus connacionales, impulsando la liberación de la carga.²⁴

Discrecionalidad, coerción y resistencia son las marcas de una dinámica social en la que las necesidades de un orden encarnado piramidalmente en la figura del Jefe Político se sobreimprimen a las otras demandas, incluso las del mercado. Pero su capacidad de control sobre la convocatoria armada, transmitida a todo el funcionariado ligado a él, también se transforma en una herramienta útil para operar políticamente a la hora de condicionar el derecho electoral. Por una parte, porque puede incidir directamente sobre la oficialidad y sobre los reales o potenciales reclutados. Por otra, porque en pos de su objetivo actúa sobre el conjunto social violentando garantías y creando un clima de indefensión y temor.

.Si bien la comunidad de armas se abre como un mundo de vínculos de amistad y lealtad que se tejen en una trama de servicios múltiples de los que no son ajenos la asistencia económica y/o la potenciación directa o a través de las elecciones internas de los ascensos, tales vínculos tanto entre oficiales como entre éstos y sus soldados, se ven permanentemente sometidos a las pujas y competencias facciosas.

Cada uno de los grupos en pugna intenta proyectarse en ese espacio militarizado provocando, en no pocas oportunidades, la ruptura de apoyos y lealtades precedentes.

²¹**La Confederación**, 24/5/1859

²² **R.O.**, op. cit. Tomo II, 5/1/1854; **A.G. P.**, 11/12/1867; 1878/81; **La Confederación**. 5/9/1854; 19/6/1856. **La Capital**, 10/12/1867; 20/6/1868

²³ **Museo Histórico Provincial. Expedientes Criminales**. Tomo 1823-1855. Expediente 49, 1854; **La Capital**, 11/4/1869.

²⁴ **AGPR**, 27/1/1855; 16/11/1855; 11/10/1878

Cuando los estímulos positivos no resultan suficientes, se apela a tácticas coercitivas como las destituciones para quienes no aceptan afiliarse a tal o cual club.

La significación del aval de la oficialidad es resaltado por los periódicos afines a cada agrupación política, destacando sus nombres en las convocatorias, especialmente cuando éstos están arraigados en el lugar. Así, por ejemplo, se muestra al coronel Fermín Rodríguez, militar y estanciero en el Saladillo, promoviendo en 1864 la formación de una sucursal del Club del Pueblo o al coronel Basilio Gaitán, junto con otros *respetados por su independencia de fortuna* encabezando en 1885 la organización del Club Constitucional en Coronda. También se destaca la figura del coronel Silverio Córdoba en San Lorenzo, núcleo en el que consolida su estrategia a favor de la facción iriondista, enfrentando directamente- pese a las mediaciones del presidente Roca- a los organizadores y acólitos del club Constitucional en 1884²⁵. Pero estos jefes no sólo posibilitan o limitan la organización de clubes sino que a veces emergen como sus cabezas visibles y a su vez candidatos, convirtiéndose tanto en electores departamentales como en aspirantes a cargos parlamentarios. Si su relación es fluída y móvil con los cuerpos de milicias, arrastrando y transfiriendo consensos, a veces ello no es suficiente. Por ende, se ven en la disyuntiva de apelar a distintas vías para neutralizar el desafío del número.

El primer paso es garantizar el empadronamiento. Para esto, el Jefe Político moviliza a la Guardia como lo denuncian algunos ciudadanos en 1873: */hay estado de sitio/...Cada domingo de los destinados al acto de inscripción, se ven entrar los regimientos(sic) de la Guardia Nacional de campaña citados por sus gefes(sic) y conducidos con imprudencia a los depósitos para llevarlos en el mismo orden, regimentados al acto solemne de la inscripción bajo la presión moral y consiguiente de la obediencia que se impone...*²⁶

Se suceden luego avales y apoyos a las candidaturas pero, fundamentalmente, el acto electoral. Para prepararlo se acude a la siempre eficaz convocatoria al enrolamiento en los días previos al comicio. El objetivo consiste en condicionar el funcionamiento del *partido* de la oposición ya que los incorporados quedan subordinados a la oficialidad y a sus adhesiones políticas. La lógica de la política facciosa nunca se despliega con los códigos de la competencia libre y abierta.

La convocatoria permite seguir los juegos de poder que ella lleva implícitos. Desde las presiones(multas y prisión por falta de papeleta) y los castigos a quienes, considerados ciudadanos enrolados, se nieguen a las citaciones militares, hasta la demostración palpable de la capacidad que tal o cual regimiento tiene para forzar adhesiones masivas. La oficialidad de la Guardia Nacional, sujeta a las indicaciones de cada Jefe Político cuando no encabezada por éste, condiciona no sólo los tiempos y espacios de reunión, la instalación de los clubes sino también la clientela cooptada por la oposición.

Un episodio ilustrativo se observa en Coronda donde las facciones *liberal* y *situacionista* se enfrentan electoralmente y ponen también en juego la propuesta del presidente Avellaneda sobre la *Conciliación* de los partidos.²⁷ Mientras los primeros la avalan, el tradicional aliado presidencial, Simón de Iriondo y su partido, se alejan del proyecto. Se inicia 1878, la pugna por la gobernación está desatada e Iriondo es el candidato sostenido por el gobernador saliente, Servando Bayo. En tanto los partidarios liberales de *Club Unión*

²⁵ **El Rosario**, 8/10/1864; **La Capital**, 23/5/1885; **Archivo General de la Nación**. Colección Roca, Legajo 40, 10/8/1884, 3/9/1884

²⁶ **El Mercurio**, 10/11/1873

²⁷ Un análisis detallado de la misma en Lettieri, Alberto R. **La República de las Instituciones**, Editorial El Quijote, Buenos Aires, 2000.

instan a sus seguidores de la campaña a no obedecer las citaciones de los comandantes, éstos acrecientan las persecuciones liderados por el Jefe Político Gaitán y encarcelan a quienes no se presentan. Por su parte, el coronel Silverio Córdoba, dependiente de la Jefatura de Rosario y presidente del *Club* iriondista de San Lorenzo, produce en Cañada del Arce lo que la prensa opositora califica como *un atentado sin nombre, sin linaje(sic) y sin tradición*. Desarma con sus hombres al grupo acantonado en el lugar por tres estancieros del *Club Unión* para participar en el comicio, una fuerza de alrededor de 140 hombres a la que da *completas garantías, individuales y generales*. Retiene bajo su dependencia al grupo, establece su campamento en las proximidades y prepara su presentación a la elección con su *regimiento club* y estos *nuevos reclutas*.²⁸ Pese a los numerosos reclamos y al intento de mediación presidencial, el oficialismo no modifica su táctica e incluso convierte los preparativos electorales precedentes en una revuelta armada. Así la presenta ante la opinión pública y la administración nacional, involucrando en la misma al grupo de casi trescientos hombres que el estanciero Rodrigáñez aprontaba junto con otros en San Lorenzo. En este caso la fuerza es dispersada y sus dirigentes apresados y sumariados. La facción iriondista logra su objetivo casi sin sangre- aunque existen acusaciones de asesinato de adversarios en la Jefatura de Rosario- porque resta bases a la oposición con esta estrategia previa, violenta pero contralada, y la empuja hacia la opción abstencionista. Si en 1878 la revuelta es un subterfugio no sucede lo mismo diez años antes. La coyuntura de diciembre de 1867 y marzo de 1868 muestra exacerbadas y concomitantes dos prácticas recurrentes a través de la cuales se despliega la política decimonónica, la sedición y el acto electoral. Y los Jefes Políticos deben saber lidiar con ellas.

Al producirse el levantamiento civil y militar contra el gobernador Oroño, del que no parecen ajenos miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Jefe Político de Rosario responde encarcelando adversarios, reduciendo las garantías personales y restringiendo simultáneamente el derecho a la publicidad de los actos de gobierno: *A las nueve y media de esta mañana, el Sr Algañaras, nos ha notificado verbalmente, de orden del Gefe Político, que no digamos nada al respecto de las prisiones efectuadas anoche en las personas del Sr. D. José Fidel de Paz, D. Leopoldo Nelson y otros, hasta que no pase el estado de revolución.*

Hemos pedido la orden por escrito y hasta la hora de cerrar el diario no la hemos recibido.

*Por consiguiente, no habiendo ya garantías para las personas, menos puede haberlas para la palabra escrita, y en consecuencia tenemos que cesar en la publicación..*²⁹

Interviene sobre el poder judicial- arguyendo el cierre de los Tribunales de la 2° Circunscripción- y nombra directamente jueces especiales para dirimir la situación de los presos, rechazando toda conmutación de penas por multas. Concluido el conflicto, su capacidad de presión no se detiene porque su facción debe enfrentar el recambio institucional por vía electoral. Allana para confiscar armas, sin orden judicial, los domicilios de ciertos ciudadanos a los que presume involucrados. Impone la presencia de las Guardias en espectáculos públicos, exigiendo la papeleta de enrolamiento, porque para neutralizar a los opositores, anticipa la convocatoria.³⁰

²⁸**El Independiente**, 3/2/1878;4,y 5/2/1878;6/2/1878,11/2/1878(artículo de **La Nación**);14/2/1878.AGPR, **Tomo B**, 31/1/1878. **Archivo Histórico Provincial. Gobierno. Tomo 50**, 20/2/1878.

²⁹ **La Capital**,23/12/1867

³⁰**A.G.P.R**,23/12/1867; 9/1/1868 **La Capital**, 2/3/1868;3/3/1868

El reclamo en defensa de las garantías ciudadanas por parte de la prensa y algunos sectores movilizados impulsan al Comandante de las Fuerzas Nacionales a cargo de la intervención, Emilio Conesa, a sugerir al Jefe Político Lamas, la suspensión de la citación: *Sin que pueda sospecharse por mi parte, en atención al carácter de SS, un riguroso enrolamiento de la Guardia Nacional en estos momentos tan solemnes para el derecho del pueblo, vendría a mirarse como un medio indirecto de ejercer presión o de estorbar el uso de esas facultades que la Constitución consigna tan religiosamente y que la Intervención ha garantido...*³¹ Si éste no hace lugar por carencia de autorización superior, la gobernación termina accediendo. La aceitada maquinaria electoral oroñista, fracturadas las alianzas a nivel provincial y nacional, hace crisis y la posterior deserción del Jefe Político es sólo un síntoma más de la misma pero no el final de una lógica.

Lo precedente refiere a un *modo de hacer* política, a las formas en que los miembros de la élite piensan el poder. Desde esa mirada es que el Jefe Político se convierte en una pieza clave de la puja facciosa. Esta figura pretende ocupar- desde sus esferas de injerencia- todo el espacio público departamental y ante la presencia participativa de otros actores, reacciona intentando neutralizarlos. Todo Jefe Político intenta cooptar voluntades a través de una red de intercambios de diverso origen pero no duda en apelar a la coacción cuando otras vías están ocluidas. Coacción que ejerce directa o indirectamente, a través de la fuerza bruta o de presiones que condicionan el ejercicio de derechos. No duda en allanar domicilios, en anular la opinión censurando o clausurando periódicos, en impedir el derecho a reunión o reprimir la movilización. Inhibe civilmente, desestructura políticamente.

Todo es válido, sin embargo no solo violenta a la oposición con estas estrategias sino también a los potenciales adherentes. A estos últimos les impide operar autónomamente y esto vale tanto para pares como para clientes. No tolera el disenso, la opinión propia, la paulatina individuación. Ejerce el poder desde su espacio, ordena movilizar al grupo, encorralarlo, por temor a las deserciones, llevarlo compulsivamente al atrio. Si la máquina electoral tiene éxito, da legalidad a una representación pero no la legítima. La paradoja se plantea en el hecho de que a medida que la facción en el poder avanza en su pretensión ordenadora va restando legitimidad a sus representantes.

Sin embargo, este proceso no se desarrolla sin resistencias. Algunas se despliegan dentro de la lógica facciosa como las sordas o abiertas de los pares o miembros cooptados que culminan generalmente en la renuncia o el desplazamiento. Otras, las de la clientela, se expresan, ya sea intentando evadir el control, huyendo, ya cambiando de bando, aceptando la cooptación y, por ende la protección, de la oposición.

Concomitantemente, otro tipo de experiencias intentan abrir una brecha en esa lógica, canalizando desde otro lugar las diferencias o el disenso. No es casual que las mismas se construyan en torno al ejercicio de ciertos derechos constitucionales. A diferencia de lo que sucede en otras realidades en donde a medida que se avanza en la universalización del derecho al voto pierde peso la petición, en el espacio santafesino *universalizado* ésta ocupa un lugar privilegiado hacia el que confluyen nativos y extranjeros. A través de su derecho a peticionar ante las autoridades, los actores individuales y/o colectivos se expresan para modificar decisiones administrativas o políticas de Jefes o funcionarios dependientes, para defender derechos conculcados, para limitar excesos. Dichas peticiones, respaldadas a

³¹ **La Capital**, 3/3/1868;4/3/1868;3/4/68

menudo por la *vecindad* movilizada, llegan a las Jefaturas y, cuando allí no encuentran eco, se elevan a instancias superiores provinciales o nacionales. Paralelamente se las presenta por vía judicial, aún cuando en el imaginario campea la sensación de *inequidad* en la administración de justicia y priva un fuerte sentimiento colectivo de *injusticia*, realimentado por el frecuente avasallamiento a la que la somete el Ejecutivo, claramente encarnado en la figura del Jefe. Pero además se las *publicita* para generar consensos desde una prensa que se debate entre la trama facciosa y la necesidad de *crear* opinión sobre la necesidad de *regenerar* las prácticas políticas en el espacio público.

El fracaso de estas estrategias trae aparejado nuevamente la violencia como respuesta a la violencia del poder, reiterándose los ataques a juzgados y jefaturas para imponer condiciones, liberar *inocentes*, encontrar soluciones.

El juego del poder está desencadenado. El éxito para la facción dependerá de cómo en cada coyuntura logre conjugar el difícil equilibrio entre coacción, cooptación y consenso y, al mismo tiempo, neutralizar el nivel creciente de resistencias generado.