

## CIUDADANIA Y TERRITORIOS NACIONALES. EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES DEL TERRITORIO NACIONAL DE RIO NEGRO (1886-1908) \*

Martha RUFFINI (UNCo)\*\*

Durante la última década la historiografía nacional produjo una importante renovación en el campo de los estudios vinculados a la cuestión de la ciudadanía política y las prácticas electorales. La conversión del habitante en ciudadano y la formación de las nuevas comunidades políticas centró la atención en el problema de las representaciones al pensar el origen de las naciones hispanoamericanas y la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos mediante la concesión del sufragio<sup>1</sup>

Hasta entonces, las prácticas electorales habían sido abordadas mediante análisis que apuntaban a observar las distorsiones a la normativa sin considerar suficientemente su aporte en la constitución de redes políticas, liderazgos y tradiciones. Centrándose en la participación electoral, se aseguró que, durante el siglo XIX, en Argentina un número escaso de habitantes ejercía sus derechos políticos debido a los mecanismos electorales realizados por una minoría de notables que manipulaban los resultados comiciales<sup>2</sup>. Al revisarse el concepto de representación política, se posibilitó la inclusión de formas de participación hasta entonces poco consideradas, matizando así la visión del abstencionismo electoral indiferentista que signó por largo tiempo la mirada sobre los habitantes porteños.

Pero la restricción de importantes segmentos poblacionales de las instancias electorales nacionales aparece aún hoy como un campo poco explorado por los estudiosos, que han limitado su atención a la cuestión de los inmigrantes y, en menor medida, a la incorporación del electorado femenino durante el gobierno peronista (1946-1955)<sup>3</sup>.

---

\* Este trabajo fue presentado en la Mesa Temática "Territorios Nacionales: problemas metodológicos, teóricos y empíricos" de las IX Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia organizadas por la Universidad Nacional de Córdoba del 24 al 26 de septiembre del 2003.

\*\* Doctora en Historia (UNLP). Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue.

<sup>1</sup> Annino, Antonio, Castro Leiva, L, y Guerra, Francois Xavier (coord) (1995), *De los imperios a las naciones. Iberoamérica*, Zaragoza, Ibercaja; Annino, Antonio (Coord) (1995), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, FCE. Sabato, Hilda (Coord) (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE;

<sup>2</sup> Sommi, Luis (1957), *La revolución del 90*, Buenos Aires, Ed. Pueblos de América. Germani, Gino (1968), *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós. Botana, Natalio (1977), *El orden conservador. La política argentina entre 1880-1916*, Buenos Aires, Sudamericana.

<sup>3</sup> Cfr Villavicencio, Susana (editora) (2003), *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Buenos Aires, Eudeba; Sabato, Hilda y Lettieri, Alberto (Comps) (2003), *La*

Empero, aspectos esenciales para la consideración de la construcción de la ciudadanía en Argentina han sido soslayados. En este sentido, el largo y conflictivo proceso de inclusión de los habitantes de los Territorios Nacionales al cuerpo político nacional ha sido prácticamente ignorado al plantear la historiografía las cuestiones atinentes a la ciudadanía política de los siglos XIX y XX.

Esta omisión resulta agravada si pensamos que el planteo de la marginalidad política de un tercio de la superficie nacional por casi setenta años, se entronca directamente no sólo con la modalidad que adquirió la vía estatista de concesión de los derechos políticos sino también con los dilemas que plantea la práctica efectiva del sistema federal. La incorporación de la cuestión de los territorios nacionales en el proceso de construcción histórica de la ciudadanía en Argentina posibilita un enfoque diferente, que indudablemente otorgará elementos de análisis relevantes para la consideración del proceso formativo del Estado Argentino.

En 1884, el Estado decidió organizar política y administrativamente los espacios hasta entonces en manos indígenas, mediante la creación de nueve gobernaciones conocidas como “territorios nacionales”<sup>4</sup>.

Esta creación, que se presumía transitoria, evidenciaba la necesidad por parte del Estado de ejercer una acción tutelar del desarrollo político y económico de los mismos y establecer mecanismos de control tendientes a impedir el surgimiento de poderes autonómicos que pudieran ser disruptivos con el “orden” conservador instaurado en los ochenta.

Los territorios constituyeron así espacios centralizados, dependientes política y financieramente del poder central, con gobernantes con escaso margen de acción e iniciativa. Sus habitantes, por el solo hecho de residir en los territorios, fueron excluidos de las contiendas políticas nacionales, viéndose impedidos de participar mediante la emisión del sufragio en las elecciones para presidente, vicepresidente y para legisladores nacionales.

Esta situación dejaba traslucir que los territorios se hallaban en una condición de minoridad que generaba la coexistencia de ciudadanía diferenciadas en el mismo espacio nacional: espacios de

---

*vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces, México, FCE; Sabato, Hilda (1998), La política en las calles. Entre el voto y la movilización, Buenos Aires, 1862-1880, Buenos Aires, Sudamericana. Cibotti, Emma (2000) “Del habitante al ciudadano: la condición del inmigrante”, Lobato, Mirta, Nueva Historia Argentina, Tomo V, Buenos Aires, Sudamericana; pp 367-408.*

<sup>4</sup> Las gobernaciones fueron: Misiones, Formosa, Chaco, Neuquén, La Pampa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La Pampa y Chaco fueron provincializadas en 1951, Misiones en 1953, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Formosa en 1955. Tierra del Fuego fue provincializada en 1990.

participación política inclusiva y extensiva (Capital Federal y provincias) y espacios de democratización incompleta (territorios nacionales) con el agravante que los territorios constituían la tercera parte de la superficie argentina y su importancia poblacional, en conjunto, no era desdeñable <sup>5</sup>.

Según la ley fundacional de los territorios N° 1532 de 1884, el ejercicio de la ciudadanía política quedó acotado a los concejos municipales y juzgados de paz electivos, instalados en localidades de más de mil habitantes y la promesa futura –nunca concretada- de legislaturas territoriales en aquellas poblaciones con número mayor a treinta mil habitantes <sup>6</sup>.

Nos proponemos analizar las primeras manifestaciones de la vida política en los territorios a través del caso particular de los concejos municipales del Territorio Nacional de Río Negro con el fin de observar el comportamiento político de los habitantes territoriales al ejercer derechos políticos restringidos en un espacio centralizado y dependiente del gobierno nacional. Este análisis se extenderá hasta 1908, momento en el que la experiencia municipal electiva en Río Negro, al igual que en otros territorios, sufrió un quiebre a raíz de la suspensión de la casi totalidad de los concejos municipales decidida por las autoridades nacionales.

Creeríamos que las restricciones al ejercicio de la vida cívica en los territorios se relacionarían con el temor del Estado Nacional a no poder controlar efectivamente espacios tan vastos y situados a considerable distancia de Buenos Aires. En el caso particular de Río Negro, el desarrollo de sus concejos municipales electivos no estaría exento de dificultades, al carecer de fondos propios y hallarse cruzado por enfrentamientos internos que provocaron, en algunas ocasiones, largas acefalías e irregularidades en los procesos electorales. Estos conflictos atentarían contra la estabilidad de las instituciones electivas afectando su funcionamiento, y a la vez, motivarían una mayor injerencia del gobierno nacional, que se reservaría el papel de árbitro final de las disputas

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, según el censo de 1947 y sobre una población total de 15.893.927 habitantes, los Territorios Nacionales de Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Formosa y Neuquén concentraban alrededor de 600.000 habitantes.

<sup>6</sup> Cfr República Argentina, *Registro Nacional, Ley de Organización de los Territorios Nacionales n° 1532 del 16 de octubre de 1884*, Tomo IX, -1882-1884.

entabladas, al limitar las facultades de los gobernadores para intervenir en la resolución de estos conflictos.

Para esta investigación, nos hemos basado esencialmente en fuentes primarias ya que no existen publicaciones al respecto para el Territorio Nacional de Río Negro en el período que nos ocupa<sup>7</sup>. La pérdida de los primeros documentos municipales -fruto de la negligencia de las autoridades encargadas de custodiarlas en los archivos o de su posible destrucción debido a la gran inundación del río Negro que asoló el territorio en 1899-, nos llevaron a acudir a fuentes diversas para poder reconstruir la vida política del territorio y establecer los mecanismos de sucesión de los cargos y el involucramiento de la sociedad civil en los actos comiciales y las prácticas políticas<sup>8</sup>.

En este sentido los datos obtenidos de los Libros Copiadores de Notas de la Gobernación entre 1884-1908, de la documentación contenida en la sección Administración de Gobierno del Archivo del Museo Gobernador José Eugenio Tello de Viedma, y de diversas fuentes periodísticas nos permite elaborar interpretaciones acerca del funcionamiento de los Concejos Municipales del territorio rionegrino y las limitaciones en su funcionamiento efectivo así como los conflictos que los cruzaban.

---

<sup>7</sup> Acerca del funcionamiento de los Consejos Municipales rionegrinos en etapas posteriores Cfr: Elvira, Gladys y Varela, María Teresa (2004), *La restricción de los derechos políticos en los Territorios Nacionales. Viedma, capital del Territorio de Río Negro 1930- 1938*, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional del Comahue, Centro Universitario Regional (inédita); Ruffini, Martha (2001), "Ciudadanos nominales. El ejercicio de los derechos políticos de los habitantes territoriales 1912-1922", *Revista Pilquén N° 4*,... op.cit. Algunas referencias sobre el Consejo Municipal de Buena Parada (Río Colorado) en: Pulita, Alicia (2002), *El distrito Adolfo Alsina, antecesor del Departamento Pichi Mahuida. Evolución política y socioeconómica 1879-1915*", Viedma, Minigraf.

<sup>8</sup> Lamentablemente el Libro de Actas n° 1 de los Concejos Municipales de Roca, Viedma y Pringles se ha extraviado. De Pringles no quedó documentación alguna para los años analizados; para Roca existen Libros de Actas Municipales sólo a partir de 1912, momento en que el Concejo Municipal electivo fue restablecido definitivamente. Del Concejo Municipal de Viedma se rescataron algunos documentos dispersos que abarcan entre 1879-1900. La publicación de las Actas del Concejo viedmense se encuentra completa a partir de 1898, conservada en el Archivo del Museo Gobernador José Eugenio Tello de Viedma.

## Poder político y autoridades. La creación de los Territorios Nacionales.

Para abordar la cuestión de los concejos municipales territoriales resulta necesario comentar aunque sea brevemente los rasgos fundacionales de los Territorios Nacionales expresados en su normativa de 1884 para comprender el rol asignado a sus instituciones electivas.

Al discutirse en el Congreso Nacional la creación de los Territorios Nacionales, los legisladores consensuaron que éstos debían estar controlados estrechamente por el gobierno nacional y, por tanto, era necesario restringir las facultades otorgadas a las autoridades territoriales.

El argumento vertido fue el de preservar a estos espacios para que no sufrieran las etapas disolutivas que atravesaron las provincias argentinas a partir de 1810:

*“Tienen pues, los territorios, desde el momento en que se organizan, su carácter constitucional propio; y cuando los impulsos de su crecimiento los levanten al rango de provincias, se hallarán notablemente preparados para la vida política, autónoma y libre, sin haber sufrido las descomposiciones de la anarquía, las arbitrariedades del absolutismo, ni los azotes de los procónsules militares, que tantas veces han sentido los estados de la República, por la naturaleza de sus elementos orgánicos, por el personalismo del caudillaje, y por su falta de educación republicana”<sup>9</sup>.*

El Estado aparecía así como el custodio de un proceso de desarrollo político, económico y social que asegurase para estos espacios un desenvolvimiento gradual de sus potencialidades y facilitase su futura integración al cuerpo político nacional.

En realidad este argumento enmascaraba la necesidad de evitar que, en razón de las distancias y por la cercanía inquietante de naciones extranjeras, se erigiera en los territorios un poder independiente que resultara incontrolable para el gobierno nacional. Así lo expresó el diputado Ramón Cárcano, defensor del proyecto oficial, al referirse a la figura del gobernador del territorio:

*“Es muy difícil establecer esta clase de funcionarios, porque, de suyo, se hacen absorbentes y por el carácter que invisten atraen con facilidad las fuerzas del país y se vuelven invasores. Para*

---

<sup>9</sup> Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, año de 1884, Tomo II, sesión del 17 de septiembre de 1884; p 1070.

*destruir estos peligros, se ha deslindado claramente la esfera en que deben desenvolverse las autoridades, sin afectar, en nada, sus relaciones naturales y el equilibrio que debe existir entre ellas”.*

Las escasas atribuciones dadas a las autoridades del territorio y la dependencia funcional con el gobierno central aseguraban el control del ejecutivo que se reservaba la decisión hasta en los nombramientos de funcionarios de menor jerarquía como los secretarios de la gobernación, el médico, los comisarios de policía:

*“En estas condiciones aquel funcionario que se halle lejos de la vigilancia del poder nacional, se encuentra perfectamente controlado en sus actos y el abuso no puede quedar impune... Su autoridad se halla contenida por la autoridad de los demás poderes locales, sin debilitar su fuerza y por lo tanto sin ofrecer lugar a la anarquía, que siempre surge de la desproporción”* <sup>10</sup>.

La ley fundacional de los territorios resultó sancionada en ambas cámaras sin mayores discusiones, evidenciando el acuerdo de la clase dirigente política argentina en lo atinente al carácter otorgado a los territorios y a sus autoridades.

La normativa estructuraba una cadena de poderes verticalizada con funcionarios que dependían directamente del Ministerio del Interior. Al modo republicano, reproducía la división de poderes estipulando un ejecutivo unipersonal (gobernador del territorio), nombrado y removido por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado y cuyo mandato era de tres años; un poder legislativo (legislaturas territoriales) y un poder Judicial (justicia letrada del territorio no electiva y justicia de paz electiva).

Pero las preocupaciones oficiales se centraron, en primer lugar, en asegurar el control social del territorio antes que el desarrollo de sus instituciones políticas. En la práctica, el Estado se ocupó de cubrir los cargos del ejecutivo y judicial (a partir de 1887) postergando indefinidamente la concreción de la rama legislativa.

El “orden social” en estos nuevos espacios nacionales sería responsabilidad de los gobernadores. Por varios años éstos provinieron del orden castrense, decisión que reflejaría la necesidad de consolidar la estructura jerárquica a través del nombramiento de militares acostumbrados a obedecer a la autoridad y evitar todo intento de posible alteración de la seguridad en los territorios<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibíd*em; p 1069. Ver sesión del 24/9/1884 pp.1198-1199.

<sup>11</sup> La continuidad de gobiernos militares en los territorios se sostuvo hasta los albores del siglo XX: la Pampa tuvo gobierno militar hasta 1899, Chubut hasta 1900, Neuquén hasta 1902, Santa Cruz hasta 1905

Estos primeros gobernadores militares trabajaban en estrecho contacto con el jefe de policía del territorio, figura que solía asumir frecuentemente el cargo de gobernador ante las ausencias del titular del ejecutivo y su secretario.

En este contexto, no resulta extraño observar que las primeras medidas del gobierno nacional se orientaron a la creación del aparato coercitivo, otorgando especial relevancia al nombramiento de las fuerzas de seguridad policiales y de los militares a cargo de los diferentes cuerpos del Ejército asentados en los territorios. El mismo gobernador según el artículo 7º de la ley de territorios, ostentaba el rango de Comandante en jefe de la gendarmería y Guardia Nacional.

Para facilitar este control, otorgaron escasas atribuciones a las autoridades y el gobierno nacional se reservó la posibilidad de intervención directa ante la presencia de irregularidades, como se hizo en el caso de Río Negro en 1890, al decretarse una intervención nacional frente a las denuncias de corrupción que salpicaban al gobernador Napoleón Berreaute y sus principales funcionarios; o en 1892, cuando se nombró una comisión investigadora para verificar los informes elevados por el gobierno territorial y las autoridades judiciales acerca de la ocupación de la tierra y la ratificación de derechos posesorios <sup>12</sup>.

El ejercicio de la vida cívica en los territorios fue acotado, como ya dijimos, a la experiencia municipal. Los legisladores veían en el concejo municipal una escuela de preparación para el aprendizaje republicano, que generara elementos de madurez política necesarios para su plena incorporación a la Nación. A modo de ejemplo, en 1884 el diputado Ramón Cárcano expresaba que:

*“ Los habitantes de los territorios que empiecen educándose en esta escuela, que enseña con la experiencia y la observación práctica de los hechos, sabrán prepararse tranquilamente para la vida democrática, en la que más tarde manifestarán su actividad. Apenas principian a existir como una colectividad importante, ya se les constituye de manera que nada tengan que envidiar, en derechos y garantías, a los estados políticos de la República”.*

Sin embargo el accionar de los Concejos Municipales estuvo sometido a fuertes restricciones funcionales y legales. Sus atribuciones quedaron limitadas a la convocatoria y juzgamiento de la

---

entre otros. Río Negro tuvo gobernadores de extracción militar hasta 1898.

<sup>12</sup> La Comisión Investigadora de Tierras de 1892 detectó varias irregularidades en la ratificación de los derechos posesorios de los antiguos pobladores de Río Negro. Cfr Ruffini, Martha (2003), *Derechos Adquiridos, La cuestión de los ocupantes de tierras en el Territorio Nacional de Río Negro (1884-1892)*, Revista Espacios n° 1, año, IX, N° 26, Río Gallegos, Universidad Nacional de la Patagonia Austral; pp. 61-83

validez de las elecciones comunales y a cuestiones vinculadas al progreso edilicio, el mantenimiento de la higiene y la moral pública. Carecían de rentas propias para desarrollar su acción, al menos hasta 1890 que se reglamentó la composición de las mismas.

A partir de 1902, sus facultades se vieron aún más restringidas ya que el gobernador podía suspender las funciones de los concejos o los procesos electorales por simple apreciación del hecho, manifestándose en esa ocasión que:

*“Las municipalidades... como han sido regidas hasta ahora, se las ha dejados abandonadas en absoluto a su suerte, sin un control superior que dirija su desenvolvimiento ni equilibre o regule los actos de su administración, que deben ser juzgados como ensayos para una vida municipal más amplia, cuando los territorios se desarrollen en mayor escala y vayan formando las agrupaciones sociales y políticas que se transformarán en nuevas provincias...”<sup>13</sup>.*

Esta necesidad de tutelar el desarrollo de la vida cívica, se encontraba acorde con las prevenciones manifestadas por los legisladores en 1884 con respecto a la importancia de ejercer un control efectivo sobre los territorios. Y este decreto constituyó una respuesta a las situaciones de acefalía o funcionamiento irregular observado en el accionar de los concejos municipales, como veremos más adelante para el caso de Río Negro.

En este contexto la práctica política en los territorios estaba destinada a ocupar un lugar secundario, debido a las restricciones impuestas a su ejercicio. Sin embargo, en el caso de algunos concejos rionegrinos, el involucramiento de los sectores más relevantes de la sociedad en la gestión municipal estarían mostrando una instancia inicial de paulatina participación y organización de la sociedad civil.

---

<sup>13</sup> Decreto del 29 de enero de 1902 reglamentando las relaciones de los gobernadores con las autoridades judiciales de los territorios nacionales y estableciendo las subdivisiones internas de dichos territorios, Andrada, Angel, *Leyes nacionales, decretos y demás resoluciones que se refieren a la administración y gobierno de la capital federal y los territorios nacionales de la República Argentina*, Tomo I, pp.126-133.



## Río Negro, un Territorio Nacional de características peculiares.

Al abordar el territorio Nacional de Río Negro, observamos aspectos singulares que lo distinguen de los restantes territorios patagónicos. En primer lugar, la continuidad del poblamiento iniciado por los españoles a fines del siglo XVIII y centrado casi exclusivamente en la margen sur del río Negro y zonas aledañas. La fundación del Fuerte El Carmen (1779) originó las localidades de Carmen de Patagones y Mercedes de Patagones (actual Viedma), ubicadas respectivamente en la margen norte y sur del río Negro. A partir de 1820, esta zona fue incorporada a la recientemente creada provincia de Buenos Aires, cuya jurisdicción se extendió entonces hasta el Cabo de Hornos, aunque en la práctica el dominio efectivo de la provincia sólo se ejerció hasta el río Negro.

La inseguridad provocada por los ataques indígenas hizo que las poblaciones se mantuvieron en las cercanías del río, sin poblarse el interior del territorio. De hecho, si exceptuamos del análisis la colonia galesa del Chubut (1865), la margen sur del río Negro constituyó la única zona habitada por el hombre blanco al sur del río Colorado por largo tiempo<sup>14</sup>.

Durante el lapso de jurisdicción provincial, Buenos Aires ejerció actos posesorios sobre la margen sur del río Negro, instalando autoridades y procediendo a la entrega de la tierra pública. Sus habitantes gozaron de derechos políticos plenos, al participar en las contiendas electorales nacionales a partir de 1854<sup>15</sup>.

En esta zona, la ocupación de las tierras en virtud de los decretos y leyes de donación de la provincia de Buenos Aires dictados en 1821 y 1855, beneficiaron al sector social dedicado a la actividad ganadera y comercial, que amplió el patrimonio inicial sobre la base de sucesivas adquisiciones de tierras otorgadas en donación por la provincia. Este grupo social integrará el staff de la gobernación y participará activamente en el Concejo Municipal de Viedma.

---

<sup>14</sup> Debido a las imprevisibles crecientes del río Negro, la agricultura tuvo escaso desarrollo en la zona costera, orientándose la economía hacia la ganadería lanar y vacuna. La aparición de saladeros en la década de 1820 dio lugar a una importante actividad comercial, consolidada en 1856 al dictarse la ley de puerto franco para Patagones y Bahía Blanca y los tratados de paz firmados con los indígenas- por ejemplo con el cacique Yanquetruz en 1857- que otorgaron seguridades para el poblamiento.

<sup>15</sup> Cfr Alvarez, Stella Maris (2002), *Etapa previa la Gobernación de la Patagonia (1854-1878). La acción municipal en Carmen de Patagones y Mercedes (Viedma)*, *Jornadas de Historia de la Patagonia*, 10 y 11 de octubre del 2002, CURZA, Universidad Nacional del Comahue (mimeo)

En 1878 y enmarcada en la necesidad de hacer efectivo el traslado de la frontera hasta los ríos Negro y Colorado, la antigua dependencia bonaerense se convierte en Gobernación de la Patagonia (1878-1884), una entidad administrativa de carácter militar cuya jurisdicción abarcaba hasta el Cabo de Hornos. Al penetrar el Estado Nacional en estos espacios, encontró zonas vírgenes en la que todo estaba por hacerse y áreas de antiguo poblamiento como la margen sur de Río Negro y en menor medida la colonia galesa en Chubut. Esto significó un desafío para el naciente Estado Argentino, que debió contar con una sociedad medianamente conformada y con legislación previa que hubo que considerar al dictar normas para los noveles territorios. Para los habitantes de la margen sur de Río Negro, la dependencia estatal implicó una involución en el goce de derechos políticos plenos, al sufrir a partir de 1878 severas restricciones al ejercicio de la ciudadanía entendida como capacidad de elegir y ser elegido.

En 1884 y en virtud de la sanción de la ley N° 1532, la Gobernación de la Patagonia fue dividida en cinco territorios nacionales: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Al crearse el territorio nacional de Río Negro, el asiento de las autoridades se ubicó en esta zona de antiguo poblamiento, convertida desde ese momento en el centro político y administrativo del territorio. En el Departamento N° I, correspondiente a Viedma <sup>16</sup> se asentaron las autoridades nacionales, el juzgado letrado, jefe de policía, receptoría de rentas, colecturía general, correos y telégrafos, la comisión de inmigración y el consejo escolar del territorio.

El eje económico del territorio se desplazó hacia el alto valle del Río Negro, en el que surgieron localidades como Buena Parada (actual Río Colorado), General Roca, Cipolletti. Es en estas zonas disímiles del territorio-valle inferior y alto valle-en donde la concentración de población va a posibilitar la instalación de concejos municipales electivos en corto tiempo: en 1886 el gobernador Lorenzo Winter decidió la convocatoria a elecciones para la conformación de los dos primeros consejos municipales: Viedma y Coronel Pringles - en el valle inferior del Río Negro - y en 1889 se erigió el de General Roca, población situada en el valle superior del Río Negro<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En 1885 el territorio de Río Negro se dividió en siete Departamentos, asignándoles numeración correlativa. La cabecera del Departamento n° 1 era Viedma, y del Departamento n° 2 Pringles.

<sup>17</sup> Hasta 1891 no existió en Río Negro otro consejo municipal electivo. En 1891 se constituyó el de Conesa que funcionó hasta 1894 cuando al realizarse un Censo de población se comprobó que Conesa no tenía el mínimo de habitantes requerido por ley para constituir consejo electivo.

## Las primeras prácticas políticas en Río Negro. Los concejos municipales.

En el espacio territorial, la participación ciudadana se advertía fundamentalmente en dos momentos: al constituirse los concejos municipales y juzgados de paz electivos, y en la participación de la sociedad en el funcionamiento de los concejos .

Empecemos por el proceso de convocatoria de los concejos municipales. Según la ley de 1884, el gobernador (si era la primera elección) o el concejo municipal saliente debía nombrar una comisión de vecinos propietarios encargados de la elaboración del registro cívico, en el cual se inscribían todos los habitantes mayores de 18 años, con su estado civil, nacionalidad, profesión y constando si sabían leer o escribir. Este padrón se enviaba a la gobernación, que lo publicaba para las correspondientes tachas, por inclusiones o exclusiones indebidas, y finalmente era aprobado por el juez letrado. Se publicaba en parajes y edificios y se convocaba a elecciones, las que se realizaban en el atrio de la iglesia parroquial. Los registros comiciales y las boletas emitidas por los sufragantes debían ser elevados al gobernador quien informaba al ministerio del Interior acerca del acto electoral.

En líneas generales este proceso previo a las elecciones se cumplía regularmente en las localidades pero acompañados de protestas de los vecinos. En Viedma, se observaron denuncias vinculadas al proceso de elaboración del registro cívico y a la substanciación del acto electoral. Por ejemplo, al producirse la inscripción de electores en 1886, se recogieron quejas contra la comisión de vecinos encargada de levantar el registro, ya que según lo manifestado, se detectaron irregularidades como la anotación de vecinos realizadas por una misma persona, la incorporación de residentes porteños que declararon vivir en Viedma, etc. Aparentemente no se les dio curso a las denuncias y el registro fue aceptado tal como se presentó <sup>18</sup>.

En 1889 las elecciones para la renovación de ediles en Viedma fueron anuladas por la gobernación al haber procedido los integrantes de la mesa escrutadora a la quema de boletas una vez finalizado el acto electoral<sup>19</sup>. Algo similar sucedió en Roca en 1891, 1895 y 1900, al protestar

---

<sup>18</sup> Periódico *El Pueblo*, Viedma, 29/8/1886, p 5, col 2.

<sup>19</sup> Archivo del Museo Gobernador José Eugenio Tello, *Memorándum de Notas de la Gobernación 1888-1891*, Notas del Gobernador al Ministerio del Interior, 2 y 12 de diciembre de 1889, f 182 y 187.

algunos vecinos por la exclusión del padrón y la falta de legalización del mismo, circunstancia que también se observó en Coronel Pringles <sup>20</sup> .

En los tres concejos municipales hubo convocatoria a elecciones con cierta regularidad, pero a poco de instalados presentaron situaciones de acefalía y conflictos entre sus integrantes y las restantes autoridades.

En 1887 el concejo municipal de Pringles intentó separar de su cargo al juez de paz Juan Silva, acusado de abuso de autoridad y a su secretario Carlos Jardel. Para forzar la renuncia de Jardel se retiró la partida asignada al juez de paz para el pago del secretario, lo que provocó la renuncia de los concejales Manuel Miguel y Pascual Vicente y la intervención de la gobernación que exigió la revocatoria de la decisión. Sugestivamente, pocos días después el departamento Coronel Pringles fue dividido por la gobernación en dos distritos, reduciéndose de esta manera la jurisdicción abarcada por la comisión municipal <sup>21</sup>.

En Roca, en el mismo año de instalación del Concejo Municipal y juzgado de paz, se suscitaron conflictos entre el juez de paz Tomás Cueto y las fuerzas de seguridad instaladas en la zona. A esto se le sumó un enfrentamiento interno entre los flamantes ediles, denunciado por el concejal Alejandro Capella a la gobernación, quien alegó maniobras de los mismos-en connivencia con la policía-, para destituir al secretario del concejo Antenor Balmaceda. <sup>22</sup> En Marzo de 1888 el Concejo Municipal fue intervenido, nombrando la gobernación comisionados municipales por un año <sup>23</sup> .

En Viedma, en 1888 la municipalidad destituyó al juez de paz Avelino Ovejero, ante la queja de los vecinos Benito Pita y Andrés Arró por faltas en el cumplimiento de sus deberes. La destitución de Ovejero estuvo precedida de un enfrentamiento de éste con la policía de Viedma. En 1892 el concejo de Viedma estuvo acéfalo, y salpicado por una denuncia por incompatibilidad. El gobierno de Río Negro debió intervenir el concejo municipal de Viedma, ante la renuncia de tres de sus

<sup>20</sup> En las elecciones de 1891 en Roca no sólo hubo protestas vinculadas al incumplimiento del horario de inicio del comicio, y la falta de exposición del padrón sino que se advirtió que el nombre de los sufragantes se hallaba puesto de antemano en las boletas. En 1895 y 1900 la protesta se centró en la inscripción como candidatos de personas sin figuración en el padrón o residentes de otras localidades.

<sup>21</sup> Archivo del Museo Gobernador José Eugenio Tello, *Libro Copiador de Notas n° 1 1882-1888*, nota n° 856 del 5/9/1887, f 240.

<sup>22</sup> Archivo del Museo Gobernador José Eugenio Tello, *Sección Administración de Gobierno*, Caja n° 1, documento del 28/12/1887.

<sup>23</sup> Archivo del Museo Gobernador José Eugenio Tello, *Libro copiador...* op.cit, nota n° 14 del 2/4/1888, f 280. En esa oportunidad fueron nombrados Hilarión Furque como presidente junto a Esteban Amoretti, Francisco Díaz, Alberto Lizariaga y Tomás Cueto.

ediles: Guillermo Iribarne, Jorge Humble y Francisco Texido, convocar nuevamente a elecciones y reconvenir seriamente a su presidente Laureano Dávalos, acusado de incompatibilidad por ejercer a la vez el cargo de receptor de rentas del territorio. En 1895 se produjo la renuncia colectiva de sus integrantes, argumentada en razones fútiles.

Un aspecto relevante fue el de la violencia, manifestada con mayor agudeza desde principios de siglo. Jueces de paz, comisarios y los integrantes de las facciones políticas produjeron actos de atropello, generando situaciones de inseguridad y temor que provocaron la intervención del gobierno nacional.

En 1901 se estableció el primer Concejo Municipal en Buena Parada (cercanías de la actual Río Colorado), institución que a poco de crearse evidenció conflictos al interior de su seno<sup>24</sup>. En 1902 una situación confusa involucró al juez de paz y la policía en el armado de la mesa electoral, al reemplazarse las autoridades comiciales ya elegidas e impedirse el ingreso al local a algunos vecinos.

En el mismo año en Viedma se denunció una confabulación entre el juez de paz Silvano Otarola y el inspector de policía Mariano Gamboa para favorecer una de las listas de ediles, que finalmente triunfó. El sector derrotado protestó la elección alegando actos de violencia<sup>25</sup>. La investigación ordenada por el gobernador José Eugenio Tello no se expidió sobre los actos de atropello, aunque sí lo hizo por la validez de los votos emitidos, certificando fraude electoral. De los 89 votos emitidos, 23 eran falsos y 37 dudosos: 16 electores no estaban en ese momento en Viedma y un elector había fallecido. El gobernador decidió anular la elección y nombrar interinamente una comisión municipal<sup>26</sup>.

Como vemos, los concejos municipales estuvieron cruzados, desde su inicio, por enfrentamientos internos que implicaron una lucha por la apropiación de un espacio de poder entre las diferentes autoridades locales. Las situaciones de acefalía podrían mostrar las dificultades en el ejercicio de la vida política comunal debido no sólo a cuestiones de índole personal entre los sectores involucrados sino también a las limitaciones ya enunciadas a la acción del concejo.

---

<sup>24</sup> Los vecinos denunciaron los aprestos de un grupo autodenominado “Estancieros Unidos” para impedir el acto electoral por el que se elegirían los cinco integrantes del flamante consejo.

<sup>25</sup> El fiscal del Partido Popular Manuel Benito denunció que la mesa se conformó irregularmente y fuera del horario previsto, se rechazaron votantes de su agrupación, cambio y venta de votos, falta de exhibición del padrón y desalojo y prisión del fiscal denunciante.

<sup>26</sup> Archivo Histórico del Museo Gobernador José Eugenio Tello, *Registro Oficial de la Gobernación de Río Negro 1899-1903*, resolución del gobernador del 23 de febrero de 1902, f 215.

En los primeros años del territorio, los concejos más conflictivos fueron los de Viedma y Roca, en los que se registraron varias renunciaciones de ediles<sup>27</sup>. El Concejo de Pringles tuvo un funcionamiento regular, con escasas renunciaciones y pocas situaciones problemáticas; el de Conesa, en su corta vida, no registró acefalías ni enfrentamientos.

A través de la prensa se recogen comentarios acerca de la labor de los concejos. Un lugar común son las críticas debido a la falta de iniciativa de los mismos en cuestiones vinculadas al mantenimiento de la higiene y la moral pública. Esto es particularmente visible en el caso de Viedma, donde el periódico local critica con un dejo irónico la inacción de los ediles:

*“Un concejo modelo... es el de Biedma, capital del territorio federal del Río Negro. Un concejo como no hay dos. Incomparable, sabio. La omnisciencia en forma de corporación municipal... vivir sin hacer nada: he ahí su programa”* <sup>28</sup>.

Si bien como ya expresamos carecemos de la documentación adecuada, parecería advertirse, a través de las fuentes existentes, que entre 1886- 1890 el concejo viedmense realizó escasas tareas de conservación edilicia y de higiene pública.

En Pringles y Roca las críticas se repiten, acentuadas en el caso de Pringles a la necesidad de incrementar la seguridad del vecindario mediante el control de la labor policial y en el de Roca a las cuestiones vinculadas a la limpieza de las calles <sup>29</sup>.

Evidentemente la carencia de recursos ha limitado sensiblemente la capacidad de iniciativa de los municipios. Desde su constitución se observan reiteradas consultas al gobierno del territorio: los concejos de Viedma, Roca y Pringles manifestaron similares inquietudes solicitando autorización para repartir y escriturar solares, expedir guías de tránsito, conceder permisos de edificación <sup>30</sup>.

En 1888, el concejal de Viedma Manuel Cruzado manifestaba que *“ La municipalidad de esta capital hace lo que humanamente puede y más de lo que le permiten sus escasos recursos y no es justo que se exija de ella lo que no puede y lo que no tiene.”* <sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, en el de Viedma entre 1886-1898 se registraron nueve renunciaciones y en el de Roca, en el mismo lapso, siete renunciaciones.

<sup>28</sup> *El Pueblo*, 5/6/1887, p 1, col 3.

<sup>29</sup> *El Pueblo*, 14/8/1887, 13/9/1888, 4/10/1888 entre otros.

<sup>30</sup> Cfr Gobernación de Río Negro, *Libro coprador...* op.cit, 21/1/1887, f 192; 2/7/1887, f 224; 16/8/1887 f 237 y *Memorándum de notas de la Gobernación 1888-1891*, 3/1/1889, f 53 y 11/9/1889 f 162.

<sup>31</sup> *El Pueblo*, 9/9/1888, p 2, col 1.

La escasez de recursos fue objetada por el gobernador al ministerio del Interior como una traba para el desarrollo local que ponía en peligro la subsistencia de las mismas.<sup>32</sup> En 1890 un proyecto del diputado Víctor Molina estableció el origen de los fondos municipales sobre la base del impuesto de contribución directa, el 40% de las patentes comerciales e industriales, patentes de rodados, impuesto de alumbrado y limpieza, abasto, delineación, multas, y pesas y medidas.

¿ Qué participación tenía la población rionegrina en estas contiendas electorales y en el control de gestión de sus autoridades comunales? Resulta interesante preguntarse cuantos y quienes eran los que votaban en Río Negro en estas primeras prácticas cívicas.

Según los registros cívicos de Viedma de 1886 y 1890 publicados en el periódico *El Pueblo*, en 1886 se inscribieron 294 electores, cifra que aumenta a 577 en 1888, 341 en 1890, 398 en 1893 y 366 en 1896<sup>33</sup>. En 1903 el número de inscriptos era de 437 y en 1906 de 587, cifra exigua si se piensa que la población de Viedma en este último año alcanzaba los 2106 habitantes.

En Pringles y para una población que no alcanzaba los mil habitantes en 1886, se inscribieron 151 electores, 114 en 1890, con una tendencia descendente en 1895: 83 inscriptos. A partir de 1901 se observó que el padrón de Pringles crecía en inscriptos pero el número de votantes descendía: en 1903 y con una población de 5387 habitantes, el número de inscriptos fue de 206, de los que sólo votaron 18, confirmando la tendencia ya observable en elecciones anteriores.<sup>34</sup>

Para Roca carecemos de registros cívicos aunque sí tenemos el número de votantes: en 1890, 60 votantes, 60 en 1891, 48 en 1894 y 55 en 1895, contabilizando la población alrededor de 1202 habitantes (1887). A partir de 1898 Roca presentó una situación inversa a la de Pringles: se elevó la participación electoral pero decreció la inscripción de votantes en el padrón: 267 inscriptos en 1900 y 121 en 1904, para una población de 1449 habitantes.

---

<sup>32</sup> Cfr *Memoria de la gobernación del Río Negro al Ministerio del Interior correspondiente al año 1889*, f 14v. En ella expresaba que “*En este sentido la gobernación piensa que Vuestra excelencia haría un acto de justicia si se incluyera en el proyecto de presupuesto del año próximo una partida destinada para subvencionar a los consejos municipales, ayudándoles de esta manera a la realización de las tantas obras que esta población reclama*”

<sup>33</sup> La composición de la población electora en Viedma, Pringles y Roca era mayoritariamente nativa (56%). En cuanto a las profesiones en Viedma eran relevantes las actividades rurales y con un nivel de alfabetización alto (60% del padrón); en Pringles se observó una polarización entre jornaleros y hacendados (60% del padrón) con un nivel de alfabetización más bajo.

<sup>34</sup> En Pringles en 1900 votaron siete electores, 69 en 1901, 30 en 1902. El alza del año 1901 corresponde a la elección del juez e paz.

En cuanto a los electores que efectivamente emitían el voto, resulta difícil establecerlo ya que los documentos registran rara vez la cantidad de sufragios obtenido por cada candidato. En los años que pudimos obtener las cifras (1888, 1891) la cantidad de sufragios emitidos no superaba los cien o sea menos del 50% de los padrones, cifra que se mantuvo en un 30% entre 1898-1908.

Como vemos, la participación de la sociedad en las elecciones era baja, apareciendo entonces los actos electorales como una actividad de interés para aquellos grupos de inserción política local.

Por otra parte, la población de Pringles y Roca no solía participar demasiado activamente en el control municipal, aunque sí lo hacían en las cuestiones que afectaban directamente su desarrollo. En Pringles, en las notas presentadas se destaca claramente el reclamo por la traza del ejido del pueblo, necesaria para poder deslindar campos, solicitar solares y solucionar los litigios por la extensión de los terrenos. En Roca las solicitudes de vecinos se centraron más al uso del agua del canal y su aprovechamiento para riego que a cuestiones atinentes a la marcha del municipio.

En Viedma la población aparece más activa y preocupada de sus asuntos. Varias notas registran solicitudes de establecimientos escolares, aperturas de caminos, sacerdotes para la atención del culto y donación de chacras.<sup>35</sup>

La proliferación de asociaciones diversas, destinadas al progreso económico del valle inferior como la sociedad vinícola del Río Negro, la Sociedad Irrigadora del Río Negro (1890), el Banco Agrícola y Comercial (1890), la comisión impulsora del progreso de Río Negro (1889), la sociedad la fomentadora de Conesa (1887), el Club Progreso (1888), el Club Social (1890), casi todas radicadas en Viedma, dan cuenta de un activo movimiento social que estaría indicando los primeros atisbos de organización de la sociedad civil.

#### La pérdida del carácter electivo de los concejos municipales de Río Negro.

Río Negro ostentaba una organización municipal temprana y continua, en la que el ejercicio de los derechos de la ciudadanía se hallaban avalados por la mirada vigilante del gobernador y la intervención oportuna para salvar las irregularidades y encaminar las instituciones. Para finales del

---

<sup>35</sup> Cfr *El Pueblo*, 22/8/1886,20/11/1887,16/9/1888,11/2/1892 entre otros.



siglo XIX el territorio tenía cuatro concejos municipales y juzgados de paz electivos: Roca, Pringles, Viedma y Buena Parada.

Pero en 1910 la situación había sufrido un retroceso: sobrevivía un solo concejo electivo (Viedma) y se habían conformado siete comisiones de fomento en Roca, Coronel Pringles, Buena Parada, San Antonio Oeste, Bariloche, Conesa y Choele Choel. ¿Qué había sucedido? .La explicación hay que buscarla en los conflictos municipales que asolaron el territorio y que trajeron como consecuencia la supresión de las instancias políticas electivas.

Esta situación de enfrentamientos continuos -que no era privativa de Río Negro-generó preocupación en las esferas oficiales no sólo por las irregularidades observadas sino por la repercusión de estas situaciones en la prensa nacional.

En 1901 y como correlato de una situación conflictiva desatada dos años antes, el concejo de Roca entró en acefalía por la renuncia de cuatro de sus ediles. El juez de Paz Fermín Viera y el comandante militar Martín Gras-enviado por el gobernador para controlar el concejo -responsabilizaron al presidente municipal Alfredo Viterbori de esta situación. Al realizarse una nueva elección en agosto, quedó planteada una presidencia dual al negarse Viterbori a abandonar el cargo. Ante la situación el gobernador dio intervención al Ministerio del Interior, previa revocación de la convocatoria a elecciones y ratificación de la presidencia de Viterbori <sup>36</sup>. Finalmente Viterbori debió alejarse temporalmente del concejo

Situaciones como éstas fueron creando un clima desfavorable a la continuidad de los concejos electivos: *“La experiencia hasta aquí adquirida en el ensayo del régimen municipal hace temer que un sistema de autogobierno amplio venga a envolver a los territorios en conflictos y frecuentes disturbios y creo que es necesario mantenerlos por un tiempo más bajo el completo control legislativo del Congreso”* <sup>37</sup>.

Los gobernadores compartían estas reservas. En 1902 se afirmaba que la subsistencia de los concejos municipales era causa de perturbación para el régimen interno de los territorios. Por parte del gobierno nacional se reconocía que la carencia de fondos, la falta de una autoridad superior que dirigiera y controlara su desarrollo, la inexistencia de una sociedad cohesionada para sostenerlos y

---

<sup>36</sup> Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, *Expedientes Generales*, año de 1901, expediente 2999-R.

<sup>37</sup> Ministerio del Interior, *Memoria presentada al Congreso Nacional de 1899 por el Ministro del Interior Felipe Yofré*, Tomo I, p. 228.

las imprecisiones en la división interna de los territorios habían dificultado el funcionamiento de las instituciones municipales. Como una respuesta a esta situación, se atribuyó a los gobernadores facultades de control pero no de resolución de las irregularidades funcionales de los concejos<sup>38</sup>. El ministerio del Interior se reservó la atribución de resolución, clara demostración de la resistencia del gobierno nacional a otorgar atribuciones que pudiesen implicar algún grado de autonomía decisional del ejecutivo territorial.

Esta limitación en las atribuciones gubernativas se manifestó plenamente al producirse nuevos conflictos en el territorio. En 1905 una nueva acefalía derivó en una comisión municipal. El censo de fines de ese año reveló que el pueblo de Roca no llegaba a mil habitantes, razón por la que el concejo electivo fue reemplazado por una comisión de fomento, al ser incluido en una resolución de la gobernación de creación de comisiones de fomento en localidades sin concejo electivo. Pero en agosto de 1907 un decreto presidencial restringió a los gobernadores la facultad de decidir la creación de estas comisiones y de nombrar sus integrantes, potestad que fue trasladada al Ministerio del Interior.

En Coronel Pringles la situación de su concejo electivo fue estable hasta fines de siglo. En 1899 hubo que disolver esta institución ante un enfrentamiento interno que había provocado el desplazamiento de dos concejales. La disolución fue interrumpida al negarse la municipalidad a acatarla, primer acto de este tenor en el territorio. El gobernador debió dar marcha atrás y permitir una nueva elección<sup>39</sup>. En 1904 se produjo una nueva acefalía por lo que el gobernador debió suspender al concejo y nombrar una comisión. Entre las razones alegadas para esta decisión se alegó el desinterés del vecindario, que había reclamado en pos de la supresión del concejo y optado por no inscribirse en el padrón cívico y la escasa población de Pringles, dato falaz ya que en 1901 la zona urbana alcanzaba los 1832 habitantes. Resulta claro que Tello tenía la decisión tomada de suprimir un concejo con cierto aire de rebeldía. Su sucesor Felix Cordero sostuvo la comisión municipal y en 1906 Carlos Gallardo la transmutó en comisión de fomento<sup>40</sup>.

El caso del Concejo de Buena Parada fue uno de los más difíciles y de mayor repercusión nacional. El concejo establecido en 1901 sufrió al poco tiempo el abandono de sus integrantes,

---

<sup>38</sup> Andrada Angel (1927), *Leyes nacionales y demás resoluciones que se refieren al gobierno de la Capital Federal y los Territorios Nacionales*, Buenos Aires, Tomo I, decreto del 29 de enero de 1902, p.130.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, año de 1899, expediente 5105-R del 15 de diciembre de 1899.

<sup>40</sup> Archivo Histórico del Museo Gobernador José Eugenio Tello, *Registro Oficial de la Gobernación de Río Negro* año de 1906, resolución del 7 de julio, f 29.

debido a un enfrentamiento entre el juez de paz Froilan Valenzuela y el presidente Valeriano Lertora contra tres concejales: Magin Casamiquela, Alejandro García y Domingo Solano. La cuestión suscitada finalizó con la prisión de los concejales, la suspensión del juez de paz y la intervención gubernativa ante la acefalía, que dispuso una comisión municipal.

En 1903 se permitieron nuevas elecciones, pero las disidencias continuaron. Ante los desacuerdos y las agresiones entre los concejales, el gobernador decidió nombrar un interventor. El designado fue Eugenio Varela, que no resultó idóneo para la tarea encomendada. Aliado a Magin Casamiquela y el escribano Diego Mendoza, se enfrentó con los restantes ediles y con dos comisarios de policía. Varela fue cuestionado en su actuación pero el gobernador se negó a admitir los cargos levantados por los concejales contra el interventor<sup>41</sup>. El conflicto se agudizó con episodios violentos tales como intento de asalto a domicilios particulares del presidente municipal y del secretario del concejo, destrucción de mobiliario de la casa municipal y sustracción de documentación<sup>42</sup>. Tanto el presidente de la Nación Julio A. Roca como el Ministerio del Interior conminaron a Tello a asumir una actitud activa, debido a los comentarios de la prensa sobre estos atentados. El secretario Rómulo Sarmiento informó en nombre de Tello y aprovechó para solicitar la supresión de las municipalidades electivas en razón de los conflictos suscitados<sup>43</sup>.

En las medidas tomadas, el gobernador no acertó con la solución adecuada para pacificar el concejo. El nombramiento de Enrique Duhau como presidente de la comisión municipal suscitó reclamos, al pertenecer este al grupo del depuesto interventor Varela y residir en Buenos Aires. La inclusión de Magin Casamiquela en la nueva comisión motivó que los vecinos decidieran crear una comisión paralela a la dispuesta por el gobernador y solicitar la supresión definitiva del concejo electivo. En 1906 Buena Parada convirtió su institución electiva en comisión de fomento por disposición del gobernador Cordero. Esta comisión actuó hasta 1912, año en que fue restablecida la municipalidad electiva.

---

<sup>41</sup> Los concejales denunciaron excesos de Varela en el nombramiento de empleados, pago de salarios inexistentes, agotamiento rápido de los fondos municipales, inicio de obras públicas sin la autorización debida y compra de insumos y alimentos en la casa comercial propiedad del interventor.

<sup>42</sup> Archivo General de la nación, Ministerio del Interior, Expedientes Generales, Expediente 5343-R, nota del Jefe de Policía Eduardo Comas al Ministerio del Interior, 13 de septiembre e 1903.

<sup>43</sup> Archivo Histórico del Museo Gobernador José Eugenio Tello, Administración de Gobierno, año de 1903, caja n° 2, documento n° 7069, telegrama del presidente al gobernador del 18 de septiembre de 1903; ver f 429 y ss para el desarrollo del conflicto. Para las repercusiones en la prensa Cfr *La Nación*, Buenos Aires, 9 de agosto de 1903.

En 1905 el concejo municipal de Conesa, que había recobrado su carácter electivo en 1901, fue suspendido y se nombró una comisión de fomento, renovada en 1907. Para 1908 sólo quedaba en Río Negro una sola municipalidad electiva: la de Viedma, que funcionó con regularidad en el período sin mayores disidencias.

La supervivencia del concejo viedmense podría explicarse en función de la estabilidad en su funcionamiento y la ausencia de oposición. El hecho de constituir la municipalidad más antigua de la Patagonia (1879) y las escasas interrupciones en su funcionamiento le han dado la experiencia y la práctica necesarias para sortear los conflictos. La cohesión del sector sectores representativo local, quebrada sólo ocasionalmente, permitió evitar las divisiones y priorizar la gestión municipal.

### A modo de conclusión

La peculiar situación de los territorios nacionales dentro del proceso de construcción de la ciudadanía en Argentina se presenta como una paradoja de larga vigencia en la historia argentina (1884-1955) y cuya perdurabilidad debería motivar la necesidad de repensar el proceso formativo del Estado Nacional y la tensión permanente entre teoría y praxis, entre centralización y descentralización en el federalismo argentino.

Las escasas atribuciones dadas a las autoridades territoriales y el fuerte control estatal crearon un contexto poco favorable para el ejercicio de la vida cívica, limitado al ámbito local de los concejos municipales.

La conformación de los primeros concejos rionegrinos de Viedma, Pringles Roca y Buena Parada estarían mostrando algunas dificultades para el ejercicio responsable de los cargos, al producirse continuas acefalías y hallarse cruzados por enfrentamientos internos con las restantes autoridades, en lucha por la apropiación de espacios de poder en construcción.

El papel asumido por la sociedad aparece como pasivo, sobre todo en lo atinente a la participación electoral y al control de los concejos y juzgados de paz electivos. Pero en el caso de Viedma, se observa una mayor participación trasuntada en las demandas vecinales y en la conformación de sociedades de carácter económico y cultural. Este rol diferenciado de la sociedad

viedmense podría deberse a su condición de zona de antiguo poblamiento, y por tanto portadora de una sociedad de más larga data y con cierta madurez en su desarrollo; y a la circunstancia de ser el centro político-administrativo del territorio, razón por la cual las cuestiones vinculadas a la gobernación tienen resonancia inmediata en el medio local que convive con el poder y se posiciona rápidamente ante cada situación nueva.

La supresión de la casi totalidad de los concejos municipales del territorio fue la consecuencia inevitable de las tensiones existentes en la conformación y funcionamiento de los concejos. El descrédito en que cayeron las instituciones electivas generaron en autoridades y vecinos la idea de que su supresión era el correlato inevitable para lograr una etapa de orden y seguridad para el desarrollo local. Con la sola excepción del Concejo Municipal de Viedma, los restantes concejos del territorio perdieron su carácter electivo, en una clara muestra de retroceso en el proceso de ciudadanía de los territorios, afectado ahora por el cercenamiento de sus ya de por sí restringidos derechos políticos.

Este análisis inicial debería ser complementado con estudios en el largo plazo que apunten a observar el comportamiento político de los habitantes territoriales y que a través de la comparación con lo sucedido en otros territorios, otorgue elementos que permitan esclarecer el derrotero político de las nuevas provincias argentinas a partir de 1955 - en ocasiones sustancialmente distinto de las tendencias nacionales-, y el legado que esta larga exclusión de las contiendas electorales para cargos nacionales dejó como impronta en la conformación de los partidos y prácticas políticas de estos espacios de provincialización tardía .